Alexandru-Gheorghe Mocernac

Frontiere înstrăinate, legături interdependente

O privire de ansamblu asupra relațiilor româno-ucrainene



Presa Universitară Clujeană

ALEXANDRU-GHEORGHE MOCERNAC

FRONTIERE ÎNSTRĂINATE, LEGĂTURI INTERDEPENDENTE

O PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA RELAȚIILOR ROMÂNO-UCRAINENE

PRESA UNIVERSITARĂ CLUJEANĂ

2024

Referenți științifici:

Conf. univ. dr. abil. Adrian-Gabriel Corpădean

Conf. univ. dr. Antoanela Paula Mureșan

ISBN 978-606-37-2167-0

Universitatea Babeş-Bolyai
Presa Universitară Clujeană
Director: Codruţa Săcelean
Str. Hasdeu nr. 51
400371 Cluj-Napoca, România
Tel./Fax: (+40)-264-597.401
E-mail: editura@ubbcluj.ro
http://www.editura.ubbcluj.ro/

Cuprins

Abrevieri și acronime

NATO – Organizația Tratatului Atlanticului de Nord

POC – Programul Operațional Comun

RSS – Republica Sovietică Socialistă

UE – Uniunea Europeană

URSS – Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste

Lista Tabelelor

Lista Figurilor

Prefață

Acest volum reprezintă versiunea actualizată a tezei mele de doctorat intitulată „Cooperarea transfrontalieră dintre România și Ucraina: De la frontiera înstrăinată la cea interdependentă prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate", susținută cu succes la Școala Doctorală de Relații Internaționale și Studii Europene sub îndrumarea domnului Conf. univ. dr. habil. Adrian-Gabriel Corpădean.

În cadrul acestui volum am analizat în profunzime relațiile transfrontaliere dintre România și Ucraina - două țări cu istorie și cultură interconectate dar și cu provocări și oportunități unice. Am explorat modul în care România și Ucraina au evoluat de la o frontieră înstrăinată la una interdependentă, prin prisma Politicii Europene de Vecinătate precum și modul în care ele pot să ajungă în ultimul stadiu al integrării frontierei comune.

Această carte nu este doar o analiză academică, ci și o relatare despre modul în care cooperarea și înțelegerea reciprocă pot transforma granițele, construind punți de legătură între țări și între cetățenii acestora.

Sperăm că această carte va fi o resursă valoroasă pentru studenți, cercetători, politicieni și pentru toți cei interesați de relațiile internaționale și de studiile europene. De asemenea, sperăm că va inspira și va stimula discuții și cercetări ulterioare în acest domeniu important.

Alexandru-Gheorghe Mocernac

Introducere

Abordarea temelor cu privire la relațiile de cooperare transfrontalieră este tot mai frecventă în societatea actuală. Experții studiilor transfrontaliere elaborează o varietate tot mai mare de lucrări, abordând noi teorii și metode de cercetare în încercarea de a explica evoluția relațiilor internaționale, cooperarea diverșilor actori care acționează pe scena internațională și modul în care deciziile liderilor politici au impact asupra cooperării.

Odată cu destrămarea regimului comunist, statele ex-sovietice ale Europei de Est au inițiat un proces de redefinire în cadrul configurațiilor politice existente. Acest proces a atras din ce în ce mai multă atenție datorită importanței geostrategice pe care statele în cauză o prezentau atât din considerente economice, cât și de securitate pentru Uniunea Europeană. Drept consecință, statele membre ale Uniunii Europene și-au îndreptat atenția către statele est- europene în încercarea de a crea conexiuni care să ajute la tranziția către democrație și către stabilizarea sistemelor economice, pentru a permite ulterior atragerea acestor state în procesul de integrare sau măcar în cel de cooperare. Acțiunile întreprinse de statele membre ale Uniunii Europene înspre cele ex-sovietice au creat modele de cooperare „artificiale" în cadrul cărora atât procesul legislativ, cât și gradul de deschidere a frontierei au reprezentat provocări pentru toate părțile implicate.

Noile modele de cooperare apărute au stârnit interesul cercetătorilor domeniului transfrontalier, care au căutat să explice modul în care este posibilă cooperarea între statele membre ale Uniunii Europene și cele nemembre, precum și să identifice barierele în calea cooperării sau elementele care facilitează acest fenomen. Spre deosebire de cooperarea transfrontalieră din interiorul Uniunii Europene, unde funcțiile frontierelor au fost desființate[1], cooperarea dintre statele membre și cele nemembre se lovește de bariera impusă de frontiere. Funcțiile frontierelor statelor nemembre îngreunează cooperarea, ele fiind inflexibile și gândite astfel încât să securizeze teritoriul statelor, nicidecum să permită o deschidere către statele vecine care, în unele cazuri, au fost văzute de-a lungul istoriei drept inamice. Rigidității frontierelor statelor membre i se adaugă subordonarea față de palierul politic, care își urmărește propriile interese în raport cu statele din vecinătate. Astfel, mecanisme de flexibilizare a frontierelor pot fi adoptate numai în situația în care liderii politici identifică un beneficiu major în cooperarea cu statele vecine.

Ținând cont de aceste lucruri, tema analizată în prezentul volum se încadrează în tiparul descris mai sus, și anume al cooperării dintre un stat membru al Uniunii Europene și un stat nemembru. Analiza evoluției relațiilor de cooperare transfrontalieră dintre România și Ucraina de la stadiul incipient, reprezentat de reluarea relațiilor diplomatice în anul 1992, până la o colaborare eficientă în prezent, reprezintă un caz particular al domeniului studiilor transfrontaliere, influențat de o multitudine de factori, atât externi, cât și interni. Mai mult, poziționarea geostrategică a celor două state leagă subiectul cooperării româno-ucrainene de cel al securității regionale.

Odată cu stabilirea parcursului european al Ucrainei și cu inițierea agresiunii Federației Ruse în Ucraina în anul 2014, a devenit clar că Uniunea Europeană trebuie să sprijine statul ucrainean în

[1] Luis de Sousa, „Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis", în *European Integration*, 2013, vol. 35, nr. 6, p. 669, https://doi.org/10.1080/07036337.2012.711827, accesat la 20.03.2021.

implementarea reformelor necesare consolidării sale. Supraviețuirea, iar mai apoi întărirea Ucrainei au devenit vitale pentru statele membre ale Uniunii Europene, care nu doreau o frontieră directă cu o Federația Rusă ce și-a reafirmat tendințele expansioniste. Însă, păstrarea Ucrainei drept „zonă-tampon" între Federația Rusă și Uniunea Europeană necesită un sprijin masiv prin diverse mijloace. Astfel, cooperarea transfrontalieră româno-ucraineană a devenit „atractivă" pentru cercetători, ea având capacitatea atât de a apropia Ucraina de Uniunea Europeană, cât și de a întări statul ucrainean. Totuși, cooperarea dintre România și Ucraina nu s-a putut pune în practică după modelul statelor europene, deoarece discutăm despre un stat membru al Uniunii Europene și un stat nemembru care o lungă perioadă a pendulat între Est și Vest. Așadar, cooperarea transfrontalieră, în cazul României și Ucrainei, s-a realizat după modelul preluat de la statele vestice, însă ajustat la specificul regional și la contextul istoric bilateral.

Teoretizarea modelului de cooperare transfrontalieră între România și Ucraina este încă într-un stadiu incipient în țara noastră, existând puține studii care se concentrează strict asupra cooperării transfrontaliere dintre România și Ucraina. Majoritatea cercetărilor transfrontaliere realizate în țara noastră se axează pe cooperarea celor două state într-un context larg, împreună cu Republica Moldova. Lucrări precum „Effectiveness and impact of cross-border cooperation programmes in the perception of beneficiaries. Investigation of 2007–2013 Romania–Ukraine–Moldova programmes" a Ramonei Țigănașu, Dumitru-Tudor Jijie și Karima Kourtit[2] sau „Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020", realizată de Iordan Gheorghe Bărbulescu, Mircea Brie și Nicolae Toderaș[3], tratează cooperarea transfrontalieră strict din perspectiva eficienței instrumentelor financiare oferite de Uniunea Europeană.

Pentru că am identificat o lacună în literatura de specialitate în ceea ce privește imaginea de ansamblu asupra fenomenului cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, acest volum își propune să sintetizeze și să prezinte acele informații esențiale care modelează și influențează în diferite moduri frontiera comună dintre România și Ucraina. Obiectivele setate în demersul științific se referă la analiza evoluției relațiilor bilaterale dintre România și Ucraina în perioada 1918-2022 în vederea identificării principalelor evenimente care au conturat relaționarea dintre cele două state și care și-au pus amprenta asupra cooperării transfrontaliere, cercetarea Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene și a instrumentelor precum și analiza factorilor care au impulsionat transformările regiunii de frontieră româno-ucrainene.

Aspectul de noutate pe care îl aducem este reprezentat de concentrarea cercetării asupra cooperării transfrontaliere româno-ucrainene precum și de aplicarea și adaptarea modelului interacțiunii regiunilor transfrontaliere propus de Oscar J. Martinez în lucrarea *Border People. Life and society in the U.S. – Mexico borderlands*[4] în vederea identificării tipului de regiune transfrontalieră în cadrul căreia are loc cooperarea. Cercetarea modului în care relațiile bilaterale, contextul geopolitic, atitudinea Comisiei Europene față de Ucraina și România, dar și politica

---

[2] Ramona Țigănașu, Dumitru-Tudor Jijie și Karima Kourtit „Effectiveness and impact of cross-border cooperation programmes in the perception of beneficiaries. Investigation of 2007–2013 Romania–Ukraine–Moldova programmes", în *Regional Science Policy&Practice*, nr. 12, 2020, p. 870, DOI:10.1111/rsp3.12342, accesat la 06.08.2022.

[3] Iordan Gheorghe Bărbulescu, Mircea Brie și Nicolae Toderaș, „Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020", în *Studii de Strategie și Politici SPOS 2015*, București, 2016, http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/publicatii/St-2_Cooperarea-transfronta-liera_final.pdf, accesat la 10.08.2022.

[4] Oscar J. Martinez, *Border People. Life and society in the U.S. – Mexico borderlands*, The University of Arizona Press, 1994.

Europeană de Vecinătate acționează asupra unității transfrontaliere, ne va permite înțelegerea detaliată a factorilor care contribuie la modificarea structurală a unității transfrontaliere și la îmbunătățirea cadrului de cooperare. Urmărirea acelorași variabile în toate cele patru tipologii ale unității transfrontaliere propuse de Martinez oferă posibilitatea efectuării unei analize comparative care evidențiază interdependența factorilor menționați în evoluția tipologiilor și rolul major pe care Politica Europeană de Vecinătate îl are în inițierea și menținerea cooperării transfrontaliere.

Prin urmare, pornim de la ipoteza că asupra cooperării transfrontaliere româno-ucrainene au acționat atât factori interni cât și factori externi care au facilitat, în timp, evoluția tipologiei unității transfrontaliere astfel încât ea să permită colaborarea intensă între cetățenii aflați de o parte și de alta a frontierei comune. În vederea testării și validării acestei ipoteze, am apelat la o serie de interogații de cercetare în jurul cărora se va contura întreaga lucrare.

1. Care sunt factorii interni și externi ce au acționat asupra cooperării transfrontaliere dintre România și Ucraina?
2. Care este tipologia actuală a regiunii transfrontaliere româno-ucrainene?
3. Există premise pentru integrarea completă a regiunii transfrontaliere româno-ucrainene?

Revendicări metodologice și teoretice

În cadrul cercetării vom aborda o analiză de tip calitativ concentrată în mai multe tehnici de cercetare, aplicând o abordare interpretativă a subiectului propus. Acest tip de analiză urmărește un proces bine definit, început cu formularea unei ipoteze de cercetare și a câtorva întrebări adiacente. Procesul de colectare al datelor se va realiza prin intermediul revizuirii literaturii de specialitate și examinării surselor primare, care includ interviuri cu decidenții regionali din regiunile de frontieră ale României cu Ucraina. Acest proces de colectare a datelor va fi consolidat prin consultarea surselor secundare reprezentate de tratate, regulamente, directive, acorduri emise de România și Ucraina sau de instituțiile Uniunii Europene. Partea finală a cercetării se va concretiza prin aplicarea teoriei dezvoltate de Oscar J. Martinez, care ne ajută să identificăm aportul factorilor externi în intensificarea cooperării transfrontaliere româno-ucrainene și în schimbarea tipologiei regiunii transfrontaliere.

Pentru a contura cadrul teoretic potrivit lucrării noastre, vom urmări abordarea neorealistă a relațiilor internaționale cu scopul prezentării principalelor premise care să ne ajute la definirea unui singur cadru teoretic adecvat analizei relațiilor de cooperare româno-ucrainene. Neorealismul, teoretizat de Kenneth Waltz în lucrarea *Teoria politicii internaționale*[5], spre deosebire de realismul istoric, care atribuie acțiunile statelor și relațiile dintre ele comportamentului „egoist" al indivizilor susținând o legătură strânsă între stat și individ, ori de realismul clasic, care atribuie starea de incertitudine din sistemul internațional comportamentului statelor, propune o nouă abordare, ce atribuie comportamentul statelor sistemului internațional anarhic[6]. Autorul acordă structurii sistemului internațional o mai mare putere, afirmând că aceasta este cea care constrânge agenții (statele) să se comporte într-un anumit fel[7]. Pentru a înțelege mai bine afirmația lui Waltz este necesar să definim sistemul în accepțiunea autorului. Waltz ia în considerare trei componente, atunci când se referă la sistemul relațiilor internaționale: unitățile care îl compun, relațiile dintre acestea și structura

[5] Kenneth Waltz, *Teoria politicii internaționale*, traducere de Nicoleta Mihăilescu, Editura Polirom, Iași, 2006.
[6] *Ibidem*, p. 8.
[7] *Ibidem*.

sistemului însuși[8]. Unitățile care compun sistemul relațiilor internaționale sunt reprezentate de state, iar structura sistemului este reprezentată de un set de condiții sau restricții care au un impact major asupra unităților, modelându-se astfel dinamica politică din cadrul sistemului. O clarificare importantă în ceea ce privește rolul sistemului asupra unităților care interacționează în cadrul său este aceea că sistemul, prin structura sa, nu determină comportamentele unităților, ci le constrânge să acționeze într-un fel sau altul, „recompensându-le pe unele și pedepsindu-le pe altele"[9].

Structura sistemului internațional reprezintă un punct de mare importanță în teoria neorealistă. Waltz detaliază structura sistemului prin identificarea a trei aspecte-cheie care îl guvernează: principiul de organizare al sistemului, specificațiile funcțiilor unităților și modul în care sunt distribuite capabilitățile între unități[10]. Principiul de organizare al acestui sistem este caracterizat de anarhie, care explică lipsa unei autorități supreme, precum și inexistența unei ierarhii între state. În ceea ce privește specificațiile funcțiilor unităților, autorul afirmă că statele interacționează coordonat, fără a exista distincții funcționale semnificative între ele[11]. Cu alte cuvinte, statele sunt unități similare care au același statut și rol în cadrul sistemului internațional, diferența între ele fiind făcută de distribuția resurselor, influența geopolitică sau puterea economică. Al treilea aspect al structurii sistemului, respectiv distribuția capabilităților între unități, se referă la faptul că statele au la dispoziție capabilități diferite în a-și îndeplini rolul similar pe care îl au în cadrul sistemului internațional, iar capabilitățile unice ale statelor sunt însumate conceptului de putere. Totuși, este important să înțelegem că puterea, în accepțiunea lui Waltz, nu este o caracteristică a fiecărei unități, ci este un atribut al sistemului în ansamblul său. Puterea este ilustrată prin conceptul de polaritate, care se referă la modul în care ea este distribuită între marile puteri din sistem[12].

Observăm că puterea și distribuția acesteia în interiorul sistemului internațional reprezintă un punct de interes al teoriei neorealiste emise de Waltz, acest lucru datorându-se faptului că puterea este atributul prin care statele își pot asigura supraviețuirea. Fără posibilitatea de a aplica o definiție concretă puterii, în termeni de capabilități, statelor le va fi greu să compare puterea lor față de cea a altor state și, totodată, nu vor putea să determine corect balanța de putere. Pe cale de consecință, statele vor căuta în permanență să ajusteze balanța de putere pentru a se asigura că nu rămân în afara cercului puterii[13]. Ținând cont de incertitudinea structurală a relațiilor dintre state, lipsa de încredere devine o normalitate, facilitând apariția unui imperativ al supraviețuirii care le determină să privească celelalte state drept posibili inamici.

Balanța de putere devine unul dintre conceptele principale ale teoriei neorealiste a lui Waltz. Acest concept este privit drept o consecință a constrângerilor structurale ale sistemului care forțează statele să își utilizeze toate mijloacele posibile, atât interne (întărirea securității), cât și externe (întărirea alianțelor din care fac parte), pentru a-și spori puterea[14]. Interacțiunea unităților în cadrul sistemului internațional poate fi explicată prin intermediul balanței de putere. Având în vedere starea permanentă de incertitudine din sistem, există un singur motiv pentru care statele colaborează, și anume acela de a asigura un echilibru mondial[15]. Din rațiuni legate de echilibrarea balanței de putere,

[8] *Ibidem.*
[9] *Ibidem*, p. 9.
[10] *Ibidem.*
[11] *Ibidem.*
[12] *Ibidem.*
[13] *Ibidem, p. 10-12.*
[14] *Ibidem*, p. 13.
[15] Şerban Filip Cioculescu, „Recenzie", recenzie la *Teoria politicii internaționale*, de Kenneth Waltz, în Monitor Strategic, vol. 3, p. 129, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=773268, accesat la 01.09.2023.

alianțele dintre state pot să mențină un climat de siguranță atât la nivel global, prin conștientizarea faptului că două puteri dominante nu se vor ataca reciproc, ci, din contră, sunt deschise către concesii reciproce pentru a micșora riscul războiului[16], cât și în interiorul alianțelor create pentru a stabili balanța de putere, deoarece între statele aliate va exista un risc mai mic de conflict fie chiar și din motive pur strategice.

Neorealiștii identifică o alternativă a balanței de putere care se conturează sub forma „alinierii" cu statul ori alianța dominantă. Alinierea din motive de supraviețuire la „sursa de pericol" reprezintă o soluție pentru statele care nu reușesc să intre într-o alianță în vederea balansării puterii dominante. Strategia de aliniere este o opțiune atractivă pentru state, deoarece implică eforturi reduse, costuri mici și recompense mari. Există însă și cazuri în care statele sunt constrânse de sistem în a opta pentru aliniere[17], neavând resurse care să le facă ofertante pentru alianțele care își propun balansarea puterii. Această formă de supraviețuire frecventată de actorii sistemului internațional are însă dezavantaje. Statul dominant se poate întoarce oricând împotriva partenerilor săi actuali[18] dacă consideră că acest lucru îl ajută să își sporească puterea. Mai mult, puterea dominantă poate transforma statele aliniate în periferii ale acesteia. Fiind conștiente de rațiunile pentru care s-au aliniat puterii dominante, statele aliniate pot deveni sursă de extracție a puterii. În acest mod, chiar dacă își asigură supraviețuirea, ele nu vor fi capabile a se dezvolta pe termen lung.

Teoria neorealistă, conceptualizată de Kenneth Waltz, este cea pe care o vom utiliza în cadrul prezentei cercetări. Prin intermediul acesteia vom explica atât comportamentul României și Ucrainei în relațiile bilaterale de-a lungul timpului, cât și deschiderea acestora către cooperarea transfrontalieră prin intermediul constrângerilor aplicate de structura sistemului internațional anarhic și dorinței celor două state de aliniere la puterea dominantă sau de echilibrare a balanței de putere.

Este esențial să amintim că subiectul studiului nostru este reprezentat de doi actori impersonali, respectiv România și Ucraina, și de interacțiunea dintre aceștia. În analiza noastră nu vom asocia acțiunile statelor cu comportamentele umane individuale sau colective susținute de realismul istoric. În același timp ne propunem să adoptăm o abordare a relației româno-ucrainene care să respecte coerența teoriei neorealiste, fiind atenți la limitele, precum și la criticile formulate la adresa acesteia. Totuși, considerăm că paradigma teoretică reprezintă doar o „lentilă" de explicare a procesului de cooperare dintre România și Ucraina, fără a presupune că argumentele neorealiste vor explica în totalitate realitatea interacțiunii. Obiectivul nostru, prin aplicarea acestei teorii asupra cercetării, este orientat către identificarea acelor comportamente care au determinat anumite acțiuni-cheie din cadrul cooperării, precum decizia României de a oferi sprijin militar Ucrainei între anii 1918 și 1923, lipsa unei cooperări substanțiale în perioada în care cele două state au făcut parte din Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste, apariția, dar și aplanarea diferendelor teritoriale care au conturat relațiile româno-ucrainene în anii 1990 și, în final, deschiderea către cooperarea transfrontalieră.

---

[16] Kenneth Waltz, *op. cit.*
[17] *Ibidem,* p. 13.
[18] *Ibidem*.

1. Perspective teoretice asupra cooperării transfrontaliere

1.1. Definirea frontierei și a cooperării transfrontaliere

Pentru mult timp, cooperarea dintre state s-a lovit de o barieră creată natural sau artificial care delimita teritoriul unui stat de cel al statelor vecine, denumită, în mod uzual, frontieră sau graniță. Fie ele tradiționale, trasate geografic, religioase sau sociale, frontierele au impus și în unele cazuri continuă să impună o anumită barieră în calea bunei cooperări.

Analizând definițiile apărute în literatura de specialitate de-a lungul timpului, observăm că frontierele, conform percepției generale, au reprezentat strict granița trasată a unui stat. Această zonă de graniță este percepută de Michael Schack în lucrarea intitulată „On the Multi-contextual Character of Border Regions*”* ca una periferică în raport cu centrul puterii politice dintr-un anumit stat[19], o zonă cu un caracter special, care are scopul de a proteja centrul puterii de o potențială agresiune din partea statului vecin. În general, aceste zone sunt stabilite prin tratate bilaterale, incluse în categoria tratatelor internaționale și recunoscute de celelalte state, însă există și cazuri în care asupra acestor zone planează diferende între state.

Conceptul de frontieră se poate extinde în funcție de obiectul studiului sau de domeniul de activitate al cercetătorului. Spre exemplu, din punct de vedere sociologic, frontierele pot fi văzute ca granițe de incluziune sau excluziune față de anumite formațiuni sociale, care pot fi cartografiate într-un spațiu geografic sau social[20]. În acest caz, percepția generală, dar și politicile statelor, determină dacă respectivele frontiere sunt de incluziune sau de excluziune. Mai mult, trecerea de la frontierele de incluziune la cele de excluziune sau invers depinde și de entitățile statale cu care acestea sunt împărțite precum și de relația bilaterală existentă între ele. Dacă între entitățile care împart o frontieră există relații bune, atunci este de la sine înțeles faptul că și frontierele vor fi de incluziune, în sensul în care va fi acceptată ideea conform căreia acea frontieră aparține ambelor state și o cooperare între regiunile aflate la frontieră este posibilă. Însă, dacă între cele două entități există anumite conflicte, atunci granițele vor opri orice colaborare, inclusiv la nivel social, fiind considerate doar linia de demarcație a celor doua state. Această perspectivă de excluziune a frontierelor le impune bariere cetățenilor, care nu vor mai fi dornici să coopereze cu cetățenii aflați dincolo de graniță, iar persistența în timp a unei astfel de situații afectează în mod negativ orice formă de cooperare transfrontalieră. Cu cât frontiera este percepută drept barieră de netrecut pentru cetățeni pentru un timp mai îndelungat, cu atât schimbarea percepției cetățenilor va dura mai mult după ce conflictul se va fi încheiat.

Oscar J. Martinez propune o definiție simplă a frontierei, drept „linie care separă o națiune de cealaltă”[21], însă el descrie funcțiile acesteia ca fiind multiple și complexe, variind în funcție de obiectul de studiu. Astfel, din perspectiva lui Marinez, frontiera are rolul de a ține cetățenii unui stat

---

[19] Michael Schack, „On the Multi-contextual Character of Border Regions, Congress of the European Regional Science Association: Regional Cohesion and Competitiveness in 21st Century Europe", Dublin, 1999, p. 2, https://www.econstor.eu/handle/10419/114264, accesat la 02.03.2022.

[20] *Ibidem.*

[21] Oscar J. Martinez, *op. cit.,* p. 5.

în interiorul acestuia și de a controla sau reglementa interacțiunile dintre ei[22]. Această funcție plasează frontiera în categoria mecanismelor utilizate de puterea centrală cu scopul controlului (în mod pozitiv sau negativ) cetățenilor.

O altă definiție a frontierei este oferită de Lucius Catflish, în lucrarea *A typology of border,* unde autorul propune două abordări ale conceptului de frontieră. Prima este cea generală, care percepe frontierele drept „mijloace de identificare, directe sau indirecte, a spațiilor cărora li se aplică reguli sau regimuri juridice”[23]. Această abordare, deși nu îi menționează direct, îi include și pe indivizii care conviețuiesc în spațiile delimitate de frontiere, transformând frontierele în linii de demarcare în interiorul cărora activează regulile impuse de puterea centrală. Cea de-a doua abordare ia în considerare detaliile interioare și exterioare ale frontierei, aceasta fiind clasificată după trei criterii - funcția, forma și gradul de dependență de elementele naturale[24]. În ceea ce privește funcția frontierelor, autorul face câteva diferențieri care pot oferi o mai bună înțelegere a conceptului. Prima este între graniță („boundary”) și limită („limit”), unde granița delimitează suveranitatea teritorială a unui stat, în timp ce limita setează teritoriul maritim care îi aparține statului respectiv. Cea de-a doua diferențiere se referă la frontieră și la linia de alocare („alllocation line”), unde prima separă teritoriul terestru al statului, iar cea de-a doua, regiunile înconjurate de ape. A treia diferențiere este între granița unificată și cea fragmentată, situație în care granița se supune unei singure puteri suverane sau este împărțită între două sau mai multe state[25]. Astfel, frontierelor li se oferă funcții de delimitare teritorială a statului, ținând totuși cont de dependența lor de formă și de elementele naturale, precum și de actorii care le împart.

Continuând clasificarea sau caracterizarea funcțiilor frontierei, este important să menționăm teoria lui Thomas Nail, care propune să privim frontierele drept elemente ce au facilitat crearea unor formațiuni sociale, nu vice versa[26]. Bineînțeles, nu toate formațiunile sociale au fost conturate de frontiere, însă autorul sugerează că majoritatea comunităților dominante au fost formate în jurul noțiunii de frontieră. Astfel, apare frontiera ca facilitator al creării comunităților dominante, formate într-un teritoriu bine delimitat și care au scopul de a conviețui în limitele impuse de frontieră și, în unele cazuri, de a o apăra. Același autor susține că frontierele, fiind construcții sociale care delimitează două teritorii, nu pot fi reduse la stadiul de mecanism asupra căruia statul își exercită puterea, ci, din contră statele sunt cele care încearcă din răsputeri să controleze sau să stăpânească frontierele. Nail susține acest argument prin faptul că frontierele au apărut cu mult înaintea statelor, oamenii utilizându-le în vederea delimitării teritoriului constructului social în cadrul căruia își desfășurau viața de zi cu zi. Mai mult, delimitarea teritorială atribuită conceptului de frontieră reprezintă o precondiție a existenței unui stat[27]. Oferindu-le această funcție, autorul transformă frontierele în componenta esențială formării unui stat și nu într-un construct dependent și creat de existența unuia. Cu toate acestea, argumentul lui Nail conform căruia frontierele au apărut înaintea formațiunilor statale, iar din acest motiv statele încearcă să le controleze, nu are aceeași valoare atunci

[22] *Ibidem.*
[23] Lucius Catlfish, “A Typology of Borders”, în Budislav Vukas and Trpimir Sosic, *International Law: New Actors, New Concepts—Continuing Dilemmas*; Liber Amicorum Božidar Bakotić, pp. 191-219.
[24] *Ibidem,* p. 218.
[25] *Ibidem.*
[26] Thomas Nail, *Theory of the Border,* Oxford University Press, New York, 2016, p. 4, https://books.google.ro/books?hl=ro&lr=&id=gXTADAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=definitions+of+state+borders&ots=3swUSg7bWE&sig=ZA9W_h44BVMlJIjIjgX1GiAqzXw&redir_esc=y#v=onepage&q=definitions%20of%20state%20borders&f=false, accesat la 10.02.2022.
[27] *Ibidem*, pp. 14-15.

când vorbim de statele sau de entitățile moderne care au reușit nu doar să controleze frontierele, ci și, în unele cazuri, să le reducă la o funcție simbolică (ex. statele membre ale Uniunii Europene).

De la definirea și clasificarea funcțiilor frontierei, ne propunem să trecem la evoluția în timp a acestora, pentru a observa modul în care s-a ajuns la cooperarea transfrontalieră. Această evoluție este foarte importantă deoarece ne ajută să identificăm tipul de frontieră împărțită de două state. Pentru a înțelege mai bine modul în care s-au dezvoltat frontierele de-a lungul timpului, vom analiza teoria propusă de Bărbulescu, Brie și Toderaș în lucrarea „Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020".

Conform autorilor menționați, încă din Evul Mediu, frontierele au reprezentat un motiv de temeri reciproce și de antipatii între regiuni, stârnind deseori conflicte care au avut un impact asupra zonei de frontieră. Astfel de situații conflictuale apăreau cu atât mai des cu cât regiunile de frontieră erau mai bogate în resurse sau mai bine dezvoltate, lucru care le transforma într-un motiv de conflict. Acest fapt a condus la o politică de „fortificare" a regiunilor de frontieră prin păstrarea voită a unui nivel de subdezvoltare, astfel încât ele să nu mai trezească dorințe expansioniste în rândul statelor vecine[28]. Efectele unei astfel de politici s-au răsfrâns în primul rând asupra populației, care, prinsă fiind între numeroasele conflicte și greutatea traiului de zi cu zi din pricina subdezvoltării regiunii, a început să migreze dinspre zona de frontieră (periferie) către centru în căutarea unei vieți mai liniștite sau a unui trai mai bun. Un efect advers al acestei politici de fortificare este reprezentat de crearea unui sentiment de teamă și opoziție față de vecinii de peste graniță, sentiment datorat conflictelor sau diferendelor cauzate de frontiera comună. În acest caz, orice formă de cooperare la nivel bilateral sau în cadrul zonei de frontieră devenea imposibilă. În secolul al XX-lea, desele conflicte între state vecine au transformat frontierele în „bariere de netrecut"[29]. Această percepție nu li se aplica doar inamicilor unui stat care aveau intenția de a traversa frontiera în scopuri conflictuale ci și propriilor cetățeni, pentru care trecerea pe teritoriul statului vecin era de neconceput. Astfel, încă o dată, frontierele, în funcție de contextul internațional și de politicile statelor, au împiedicat adesea orice cooperare la nivelul cetățenilor și al statelor.

Lucrurile se schimbă odată cu procesul de construcție europeană, atunci când frontierele naționale capătă un nou sens și intră într-o etapă de deschidere, pe fondul cooperării dintre unele state și prin integrarea acestora în spațiul pieței unice. Cooperarea realizată pe fondul construcției europene a reprezentat un prim pas în ceea ce mulți numesc „debordering", adică o trecere a funcțiilor frontierelor clasice în plan secund, lăsând astfel loc unei cooperării transfrontaliere. Cu toate acestea, extinderea Uniunii Europene spre Estul Europei a produs o schimbare a percepției asupra frontierelor aflate în curs de deschidere în interiorul acestei uniuni de state. Mutarea frontierei externe a Uniunii Europene pe granița noilor state, precum și proximitatea acesteia față de Federația Rusă, privită de mult drept un potențial inamic mai degrabă decât partener, a adus în discuție conceptul de „frontieră hard"[30], un tip de frontieră care asigură protecția cetățenilor Uniunii Europene. Responsabilitatea protejării acestei frontiere le revine în principal noilor membri ai Uniunii Europene. Urmând logica autorilor menționați, noii membrii ai Uniunii Europene de la frontiera externă din proximitatea Federației Ruse au putut să fie transformați într-o periferie a Uniunii Europene și lăsați, în mod voit, într-o stare de subdezvoltare, pentru a preveni orice conflict cu urmașa URSS. Însă, având în vedere

[28] Iordan Gheorghe Bărbulescu, Mircea Brie și Nicolae Toderaș, *op. cit.*
[29] *Ibidem.*
[30] *Ibidem.*

valorile democrate pe care se bazează Uniunea Europeană, politicile acesteia și relațiile de interdependență dintre țările membre, statele aflate la frontiera externă au fost ajutate să își consolideze granițele tocmai pentru a fi capabile să protejeze, în caz de nevoie, teritoriul Uniunii Europene. Acest lucru a condus la ultima etapă din evoluția frontierelor concepută de Bărbulescu, Brie și Toderaș, anume „frontierele flexibile"[31], care presupun atragerea statelor vecine non-UE în cooperarea transfrontalieră. Odată ce vor fi conștientizat beneficiile, statele non-UE aflate la frontiera externă a acesteia creează relații de interdependență cu statele membre, evitând astfel izbucnirea unor conflicte. În acest mod, din rațiuni de securitate, dar și pentru dezvoltarea mutual benefică, statele care trebuiau să asigure securitatea frontierelor externe ale Uniunii Europene devin susținătoare ale statelor nemembre care se află la frontierele Uniunii. Spre exemplu, România susține intens Republica Moldova și Ucraina, Polonia susține Ucraina etc.[32]. Astfel, extinderea Uniunii Europene a determinat conturarea unor noi direcții în relațiile de vecinătate dintre state. Pentru a asigura frontierele externe ale Uniunii Europene, statele membre aflate la granițele acesteia au început un proces de cooperare cu statele nemembre, ceea ce a adus beneficii tuturor actorilor implicați[33]. În procesul de clasificare nu trebuie să trecem cu vederea felul în care percepția cetățenilor asupra frontierei s-a schimbat în timp. Mai exact, dacă în Evul Mediu, oamenii erau conduși strict de politicile dictate de lideri, fără a putea avea un cuvânt în privința relațiilor cu statele vecine sau deschiderii frontierei, în zilele noastre, percepția cetățenilor asupra frontierei, implicarea acestora în schimburi comerciale cu partenerii aflați de cealaltă parte a frontierei sau implementarea de proiecte comune cu aceștia pot influența politicile statelor asupra statutului frontierei, precum și relațiile cu statele vecine. Acest lucru se datorează regimului democratic în care cetățenii își pot exprima propriile idei și pot participa în luarea deciziilor, iar liderii sunt datori să țină cont de părerile cetățenilor (chiar și din considerente egoiste, pentru a obține încă un mandat) și să acționeze conform dorinței majorității.

Odată definit termenul de frontieră, în vederea completării demersului științific, este important să înțelegem ce presupune cooperarea transfrontalieră. În explorarea acestui fenomen, putem afirma că el devine cunoscut odată cu apariția Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (1952), când șase state europene (Belgia, Franța, Italia, Germania, Luxemburg și Olanda) au început să coopereze atât pentru a facilita dezvoltarea economiilor acestora devastate de război, cât și pentru a pune capăt conflictelor între țări vecine care au culminat cu cel de-al Doilea Război Mondial. Dacă până în acel moment cooperările între state se bazau mai mult pe alianțe militare care puteau sau nu să includă o componentă economică, însă care erau bazate mai mult pe convenții de ajutor reciproc în cazul unui atac din partea statelor inamice, odată cu formarea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului s-a trecut la un nou stadiu de cooperare pentru a elimina pericolul izbucnirii unui nou război și pentru a reconstrui economiile devastate.

Cooperarea transfrontalieră primește mai multe definiții, în funcție de obiectiv și de spațiu. Bărbulescu, Brie și Toderaș prezintă cooperarea transfrontalieră drept orice fel de cooperare directă între regiuni sau entități statale regăsite de-a lungul unei frontiere comune, oricare ar fi nivelul la care se realizează această cooperare[34]. Astfel, cooperarea transfrontalieră se poate realiza în orice domeniu și între toate tipurile de autorități publice sau entități private, atât timp cât aduce beneficii mutuale actorilor implicați.

---

[31] *Ibidem.*
[32] *Ibidem.*
[33] *Ibidem*, p.25.
[34] *Ibidem,* p.26.

O altă definiție a conceptului de cooperare transfrontalieră este oferită de Ievgen Kravchenko și Yuriy Kozak în lucrarea „Development of the cross-border cooperation of enterprises on the basis of the Cluster Approach”. Aceștia susțin că domeniul cooperării transfrontaliere trebuie văzut ca unul special al relațiilor internaționale, concentrat asupra stabilirii și dezvoltării relațiilor economice, sociale, științifice, tehnologice, culturale sau de alt tip între comunitățile locale și organismele lor reprezentative, respectiv autoritățile executive locale ale unui stat și comunitățile locale relevante ale altor state, în funcție de competența dată acestora de legislația națională[35]. Abordarea autorilor intră în contradicție cu cea propusă de Bărbulescu, Brie și Toderaș, deoarece conform lui Kravchenko și Kozak, cooperarea transfrontalieră merită un statut special, fără a putea fi încadrată în categoria comună a cooperării. Autorii văd cooperarea transfrontalieră într-o lumină mai complexă, prin trimiterile la dezvoltarea relațiilor economice, sociale, științifice, tehnologice și culturale. Astfel, cooperarea transfrontalieră nu rămâne o simplă cooperare din rațiuni economice, ci are rolul și de a perfecționa relațiile dintre actori în domeniile în care aceștia colaborează. Observăm că în cadrul definițiilor redate mai sus, cooperarea transfrontalieră se poate efectua la nivelul comunităților locale, al autorităților locale, regionale sau chiar centrale a două sau mai multor state, fiind orientată către mai multe domenii.

O definiție instituțională a cooperării transfrontaliere, care este oferită de Consiliul Europei prin Convenția-Cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau a autorităților teritoriale din 21 mai 1980. Aceasta definește, la articolul 2, cooperarea transfrontalieră ca fiind „…orice concentrare a acțiunilor care vizează întărirea și dezvoltarea raporturilor de vecinătate între colectivitățile sau autoritățile teritoriale care depind de două sau mai multe Părți Contractante, precum și încheierea de acorduri și de înțelegeri utile în acest scop. Cooperarea transfrontalieră se va exercita în cadrul competențelor colectivităților sau autorităților teritoriale, astfel cum sunt ele definite de dreptul intern…”[36]. Convenția reglementează domeniul cooperării transfrontaliere și oferă cadrul juridic în care ea poate funcționa și în interiorul Uniunii Europene. Observăm că accentul se pune pe cooperarea transfrontalieră ca mecanism de întărire și dezvoltare a raporturilor de vecinătate, ceea ce contribuie la menținerea unui climat de stabilitate în regiunile implicate în cooperare, regiuni care pot fi angrenate în dispute istorice. Dacă acestea sunt reaprinse, ele pun în pericol cooperarea transfrontalieră.

Din definițiile de mai sus observăm că cooperarea transfrontalieră reprezintă, pe lângă un mijloc de dezvoltare reciprocă a țărilor implicate, și un mod de a păstra pacea și stabilitatea în regiune. Din momentul în care statele sunt implicate în asemenea proiecte de colaborare, șansele izbucnirii unui conflict între ele se diminuează semnificativ. Mai mult, faptul că statele doresc să se implice în programe de cooperare transfrontalieră denotă o maturitate politică și o bună funcționare a instituțiilor. Odată ce se trece peste ideea de frontieră ca barieră a cooperării și odată ce actorii politici nu mai văd statele vecine drept potențiale entități conflictuale, cooperarea se poate realiza, aducând beneficii reciproce.

Pentru a completa privirea generală asupra conceptului de cooperare transfrontalieră este nevoie să înțelegem unde se petrece acest fenomen, care sunt factorii care definesc spațiul respectiv,

[35] Yuriy Kozak, Ievgen Kravchenko, „Development of the cross-border cooperation of enterprises on the basis of the Cluster Approach”, în *Revista Științifică: Studii Economice,* vol. 8, nr. 2, Editura ULIM, Chișinău, 2014, p. 5, https://bareiturism.files.wordpress.com/2015/02/revista-nr_-2-an_-viii-2014.pdf, accesat la 04.05.2022.

[36] Consiliul Europei, *Convenția cadru europeană nr. 106/1980 privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale*, art. 2, alin. (1), https://lege5.ro/Gratuit/g44dimjw/conventia-cadru-europeana-nr-106-1980-privind-cooperarea-transfrontaliera-a-colectivitatilor-sau-autoritatilor-teritoriale, accesat la 06.05.2022.

precum și să identificăm elementele de care trebuie ținut cont atunci când analizăm cooperarea transfrontalieră.

Pentru a completa imaginea de ansamblu asupra conceptului de cooperare transfrontalieră este nevoie să identificăm spațiul în care se petrece acest fenomen, să determinăm factorii care definesc spațiul respectiv și să identificăm aspectele relevante care trebuie luare în considerare în analiza cooperării transfrontaliere. Prin urmare, în următorul subcapitol, ne vom concentra asupra componentelor cooperării transfrontaliere.

1.2. Elemente ale cooperării transfrontaliere

1.2.1. Regiunea transfrontalieră

Conceptul de regiune transfrontalieră a căpătat o importanță majoră în ultimii 50 de ani, atât în discursul politic la nivel internațional, cât și în cel academic. O contribuție majoră la creșterea importanței regiunilor transfrontaliere au avut-o schimbările petrecute la nivelul relațiilor internaționale, impulsionate de fenomenul globalizării.

Markus Perkmann și Ngai-Ling Sum, în lucrarea *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, au identificat trei factori care au transformat frontierele statelor într-o dimensiune simbolică și care permit cooperarea interstatală și, implicit, creșterea importanței regiunilor transfrontaliere. Primul este creșterea activităților economice transfrontaliere, măsurată prin schimburile de bunuri, servicii și mobilitatea cetățenilor; cel de-al doilea se referă la procesul de descentralizare a puterii statului, unde transferul de putere pe verticală și pe orizontală a „teritorializat" puterea politică, conferind o mai mare autonomie decizională regiunilor; cel de-al treilea factor face trimitere la sfârșitul războiului rece și la integrarea economiilor fostelor state socialiste în piața capitalistă[37]. Acești factori au crescut, treptat, importanța regiunilor transfrontaliere. Odată ce atât cetățenii, cât și companiile, au descoperit, prin intermediul cooperării cu regiunile aflate peste granița statului lor, noi piețe de aprovizionare sau de desfacere, impulsionați fiind adesea și de facilitățile oferite la nivel regional, parteneriatele s-au intensificat. De-a lungul istoriei, au fost practicate astfel de schimburi economice între regiuni din țări diferite, aflate în vecinătatea zonei de frontieră, însă ceea ce face ca regiunile transfrontaliere să fie speciale este faptul că ele au devenit un obiectiv asumat al clasei politice și al societății civile. Acest lucru a condus la reglementarea domeniului cooperării transfrontaliere prin acorduri bilaterale și la crearea de noi modalități de colaborare.

Perkmann și Sum, arată că regiunile transfrontaliere sunt unități teritoriale ce cuprind unități sub-naționale (regiuni) din două sau mai multe state[38]. Această definiție, deși generală, ne ajută să identificăm clar spațiul în care se petrece cooperarea transfrontalieră. Introducerea ideii de unități teritoriale care cuprind regiuni aflate de o parte și de alta a frontierei comune conturează un spațiu independent în cadrul căruia se petrece cooperarea transfrontalieră, fără a ține cont de naționalitatea actorilor implicați.

În lucrarea intitulată *Manual de cooperare transfrontalieră pentru uzul colectivităților locale și regionale în Europa (ed. III)*, elaborată de Charles Ricq, cu sprijinul Consiliului Europei, se afirmă că regiunile transfrontaliere reprezintă teritorii formate „dintr-un spațiu, un anumit număr de

---

[37] Markus Perkmann și Ngai-Ling Sum, „Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance", în *International Political Economy Series,* 2002, p. 4.
[38] *Ibidem*, p. 3.

colectivități umane și din rețeaua specifică de relații care leagă aceste colectivități și acest spațiu, dar care sunt perturbate sau chiar în opoziție din cauza frontierei”[39]. Conform aceleiași lucrări, componentele regiunilor transfrontaliere, și anume spațiul geografic, colectivitățile și rețeaua de relații, pot fi destabilizate și la rândul lor pot destabiliza existența unei frontiere[40]. Această definiție oferă o imagine de ansamblu a regiunilor transfrontaliere. Ele cuprind un spațiu (teritoriu delimitat geografic), un anumit număr de colectivități (comunități care trăiesc în teritoriul delimitat geografic) și o rețea de relații care leagă atât comunitățile cât și spațiul. Rețeaua de relații a regiunilor transfrontaliere este cea care oferă statutul specific al acestor regiuni, deoarece fără conexiuni între persoane care au aceleași scopuri sau care își doresc soluționarea acelorași probleme, regiunile transfrontaliere nu ar fi altceva decât teritorii aflate la granița statelor. Ricq aduce în discuție perturbarea frontierei prin intervenții asupra spațiului acesteia și în special asupra rețelei de conexiuni stabilite între colectivitățile aflate de o parte și de alta. Dacă modificarea spațiului frontierei este dificilă, putând fi realizată doar prin negocieri între părți sau prin conflict (caz în care cooperarea transfrontalieră se oprește), rețeaua de conexiuni între comunități poate fi perturbată mai ușor prin instigare, readucere la suprafață a unor conflicte istorice sau prin chestiuni de ordin politic. Astfel, observăm că aceste componente ale regiunilor frontaliere trebuie să fie tratate cu mare atenție, altfel ele pot întrerupe cooperarea transfrontalieră și duce la disoluția unității/regiunii transfrontaliere.

Odată definite regiunile transfrontaliere, trebuie să avem în vedere modul în care ele au evoluat și nivelul la care au ajuns în prezent. Așadar, este necesar să aducem în discuție EUREGIO, cea mai veche regiune transfrontalieră din Europa, fondată în anul 1958 între Germania și Olanda. EUREGIO a pornit de la „nevoia de dezvoltare a zonei transfrontaliere”[41], care a condus, odată cu trecerea timpului, la o cooperare transfrontalieră autentică. Astfel, nevoia statelor de a genera o creștere sustenabilă în zonele de frontieră, zone care, după cum am văzut în primul subcapitol, au fost lăsate în urmă din considerente economice sau strategice, a dus la cooperarea reală cu alte zone aflate în aceeași situație, dar de cealaltă parte a frontierei.

Până a ajunge la o cooperare transfrontalieră care să ridice nivelul de trai al cetățenilor din regiunile implicate, trebuie făcute demersuri pentru a-i apropia de oameni și pentru a-i face să treacă peste teama conflictelor cu statele vecine. În acest sens, EUREGIO a pornit ca un spațiu care favoriza întâlnirile între cetățenii germani și cei olandezi din statele germane Renania de Nord-Westfalia și Saxonia Inferioară și provinciile olandeze Overijssel, Gelderland și Drenthe. Aceste întâlniri, desfășurate sub forma evenimentelor culturale, artistice sau sportive, adunau un număr mare de cetățeni din ambele state, EUREGIO numărând aproximativ 3,4 milioane de locuitori[42]. După ce aceștia s-au familiarizat cu tradițiile și cultura spațiului *in extenso* și odată ce frontiera a devenit mai degrabă una simbolică, cooperarea germano-olandeză, păstrând proporțiile cooperării la nivel central s-a extins către nivelul administrațiilor publice regionale. Prin identificarea nevoilor comune ale regiunilor implicate, autoritățile publice locale și regionale au început o cooperare care, grație a ceea ce neo-funcționaliștii numesc „proces de spillover”[*], a acaparat din ce în ce mai multe domenii.

---

[39] Charles Ricq, *Manual de cooperare transfrontalieră pentru uzul colectivităţilor locale şi regionale în Europa,* Ediţia a III-a. Strasbourg, 1996 (ed. Română, Bucureşti, 2000) p. 10.
[40] *Ibidem*, p. 14.
[41] EUREGIO, *Istoric,* https://www.euregio.eu/wie-we-zijn/geschiedenis/, accesat la 15.05.2022.
[42] Bart Van Winsen, „Political cooperation in EUREGIO: democratic dimensions in cross-border cooperation”, în *European View*, vol. 8, nr. 1, 2009, pp. 153-161, DOI 10.1007/s12290-009-0079-5, accesat la 27.09.2022.
[*] Efect de Spillover – Implementarea corespunzătoare a politicilor într-un sector specific al activității, care inițiază ulterior extinderea în alte sectoare care nu erau inițial incluse în plan.

Dacă în primii 20 de ani de la înființare, activitățile din cadrul EUREGIO erau finanțate de autoritățile locale, cu timpul s-a reușit finanțarea acestora de către Comisia Europeană, ceea ce a intensificat cooperarea transfrontalieră. În 1971, s-a reușit crearea primului comitet politic de coordonare a activităților culturale desfășurate în cadrul regiunii. Comisia Mozer, denumită astfel după primul ei președinte, Alfred Mozer, formată din politicieni locali ai ambelor state, iniția și/sau monitoriza activitățile desfășurate și, totodată, supraveghea relaționarea dintre comunitățile partenere[43]. Odată cu trecerea timpului, au fost create mai multe mecanisme politice de conducere sau de monitorizare a EUREGIO, menite să soluționeze problemele apărute în calea colaborării, lucru care a transformat regiunea transfrontalieră într-un exemplu de bune practici la nivelul Uniunii Europene. Mai mult, odată implicat sectorul politic, a crescut credibilitatea demersului și stabilitatea întregii regiuni transformând EUREGIO într-un pionier în domeniul cooperării transfrontaliere europene.

Plecând de la modelul de succes al EUREGIO, în anul 1990, Uniunea Europeană a lansat un program de subvenționare a regiunilor de frontieră, denumit INTERREG. În primii ani de activitate, acesta se ocupa strict de cooperarea transfrontalieră, având un buget de 1 miliard de euro. Datorită succesului său, Uniunea Europeană a deschis noi direcții pentru INTERREG, astfel că, în prezent, programul se axează nu doar pe cooperarea transfrontalieră, ci și pe cea transnațională, interregională precum și pe cooperarea în regiunile ultraperiferice. Pentru a diferenția cooperarea transfrontalieră de celelalte tipuri de cooperare finanțate prin INTERREG este importat să definim spațiul celorlalte trei tipuri de cooperare menționate. Cooperarea transnațională se desfășoară în cadrul unor teritorii mai mari sau în jurul bazinelor maritime implicând parteneri naționali, regionali sau locali din statele membre dar și din afara acestora[44]. Când vine vorba despre cooperarea interregională, spațiul de desfășurare nu se limitează doar la frontierele externe ale Uniunii Europene, acest tip de cooperare integrând atât statele membre cât și statele partenere ale acestora în vederea facilitării creării de rețele de experți[45]. Ultimul tip de cooperare din cadrul INTERREG, și anume cooperarea în regiunile ultraperiferice, se extinde din punct de vedere al spațiului cu mult peste frontierele Uniunii Europene. În categoria regiunilor ultraperiferice ale Uniunii Europene intră statele Guadelup, Guyana Franceză, Réunion, Martinica, Mayotte și Saint-Martin (Franța), Azore și Madeira (Portugalia) și Insulele Canare (Spania). Prin integrarea acestui ultim tip de cooperare în cadrul INTERREG, Uniunea Europeană își propune sprijinirea statelor menționate mai sus în vederea reducerii decalajelor cauzate de poziționarea geografică[46].Scopul INTERREG este de a facilita creșterea economiilor regionale și a nivelului de trai al cetățenilor[47], susținând activ cooperarea transfrontalieră prin fonduri, cadru juridic și asistență. Prin astfel de inițiative, s-a reușit o apropiere între statele membre ale Uniunii Europene, atât la nivel central, cât și la nivel regional sau local, referindu-ne aici în special la conexiunile create între cetățenii din zonele implicate în procesul de cooperare. Mai mult, UE a încurajat statele membre să inițieze procese de cooperare cu state nemembre cu care au frontiere comune și a reușit să genereze creștere economică de ambele părți, contribuind totodată la menținerea unui climat de stabilitate la granițele sale.

---

[43] Bart Van Winsen, *op. cit.*

[44] Parlamentul European, „Cooperarea teritorială europeană", https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/98/cooperarea-teritoriala-europeana, accesat la 31.08.2023.

[45] *Ibidem.*

[46] *Idem*, „Regiunile ultraperiferice (RUP)", https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/100/outermost-regions-ors-, accesat la 31.08.2023.

[47] Bart Van Winsen, *op. cit.*

Ținând cont de definirea regiunilor de frontieră și cunoscând evoluția acestora odată cu implementarea proiectului EUREGIO, iar mai apoi a programului INTERREG, considerăm importantă trecerea în revistă a euroregiunilor în cadrul cărora România și Ucraina colaborează, singure sau împreună cu alte țări, pentru reducerea discrepanțelor și dezvoltarea regiunilor implicate.

1.2.2. Euroregiuni româno-ucrainene

Odată cu stabilirea contactelor bilaterale între România și Ucraina (1991), s-a pus problema creării unor euroregiuni pentru a impulsiona cooperarea economică transfrontalieră și pentru a crea regiuni competitive. Având în vedere faptul că euroregiunile reprezintă un instrument al implementării obiectivelor de integrare europeană, fiind un deziderat al comunităților locale de a dezvolta relații economice reciproc avantajoase[48], atât România cât și Ucraina și-au manifestat dorința de a se implica în asemenea demersuri. Acest deziderat apare în cadrul *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare între România și Ucraina,* la art. 8, care prevedea că părțile „vor contribui la colaborarea dintre unități administrativ-teritoriale din cele două state în cadrul euroregiunilor existente, precum și al Euroregiunilor „Prutul de Sus" și „Dunărea de Jos" nou-create, la care pot fi invitate să participe și unități administrativ-teritoriale din alte state interesate"[49]. Aceste euroregiuni au fost inițiate de organismele centrale ale celor două țări ca euroregiuni bilaterale româno-ucrainene, dar ele au devenit ulterior trilaterale, după cooptarea Republicii Moldova.

Astfel, avem euroregiunea „Dunărea de Jos", înființată în anul 1998 ca principală formă de cooperare trilaterală între România, Republica Moldova și Ucraina. Teritoriile care fac parte din această euroregiune sunt: județele Galați, Brăila și Tulcea din România, raioanele Cantemir și Cahul din Republica Moldova și regiunea Odessa din Ucraina. În ceea ce privește centrul administrativ a euroregiunii, acesta a fost localizat în Galați până în anul 2009 când s-a creat Asociația pentru Cooperare Transfrontalieră „Euroregiunea Dunărea de Jos", președința euroregiunii fiind transferată ulterior către Tulcea, astfel că din decembrie 2012 centrul administrativ este asumată de către Consiliul Județean Tulcea. Euroregiunea „Dunărea de Jos" funcționează și în prezent, iar în cadrul ei se întreprind mai multe proiecte legate de infrastructură, comerț și turism[50].

Cea de-a doua euroregiune în care România și Ucraina cooperează este „Prutul de Sus" Aceasta a fost înființată în anul 2000, în urma unui proces îndelungat de negociere care a durat aproape trei ani. La înființarea Euroregiunii „Prutul de Sus" au participat oblastul Cernăuți din Ucraina, județele Bălți și Edineț din Republica Moldova, precum și județele Botoșani și Suceava din România, însă în urma reformei administrativ-teritoriale din Republica Moldova, în anul 2003, în locul celor două județe moldovenești au aderat șase raioane nou-create împreună Municipiul Bălți. Tot în același an, în componența euroregiunii s-a adăugat și oblastul Ivano-Frankivsk din Ucraina[51]. În interiorul euroregiunii funcționează mai multe comisii de experți care au scopul de a identifica

[48] Jakab Albert Zsolt și Peti Lehel, *Procese și contexte social-identitare la minoritățile din România,* Cluj-Napoca: Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, 2009, p. 372.

[49] A se vedea *Tratatul cu Privire la Relațiile de Bună Vecinătate și Cooperare dintre România și Ucraina*, art. 8, http://www.dri.gov.ro/lege-nr-1291997-pentru-ratificarea-tratatului-cu-privire-la-relatiile-de-buna-vecinatate-si-cooperare-dintre-romania-si-ucraina-semnat-la-constanta-la-2-iunie-1997/.

[50] Serhii Hakman, Nataliia Nechaieva-Yuriichuk și Zinoviy Broide, *Euroregiunea „Prutul de Sus": experiență, particularități, provocări, căi de intensificare a colaborării,* Editura „Bukrek", Cernăuți, 2020*,* p. 8.

[51] *Ibidem*

principalele oportunități de cooperare transfrontalieră pe care să le pună în practică ulterior, folosindu-se de finanțarea europeană.

Conform unei clasificări, din punct de vedere a gradului de simetrie a dezvoltării economico-sociale ale regiunilor frontaliere, atât euroregiunea „Prutul de Sus”, cât și „Dunărea de Jos” se încadrează în grupul euroregiunilor simetrice, ceea ce înseamnă că teritoriile din cadrul euroregiunii au un grad similar de dezvoltare atât la nivel economic, cât și la nivel social[52].

Din punct de vedere geografic, regiunea „Prutul de Sus” are mai multe puncte de frontieră (nouă, în total), comparativ cu regiunea „Dunărea de Jos” care are doar patru. Factorii geografici au determinat crearea mai multor puncte de trecere în euroregiunea „Prutul de Sus”, deși regiunea „Dunărea de Jos” are un teritoriu și o populație mult mai mare. În acest context, râul Prut este mai mult decât o graniță naturală, acesta devine o linie de demarcație cu implicații geopolitice importante. Dinamica interacțiunilor dintre regiunile transfrontaliere în cazul euroregiunii „Prutul de Sus” se bazează pe conectivitatea geografică datorată proximității. În schimb, factorul maritim specific euroregiunii „Dunărea de Jos” restrânge interactivitatea teritorială până la un anumit punct. Diferențele dintre cele două euroregiuni sunt importante deoarece accesibilitate ridicată a punctelor de trecere facilitează anumite beneficii, precum propagarea șocurilor externe și o recuperare mai rapidă în urma unor acțiuni externe[53].

Pe lângă cele două euroregiuni menționate, România și Ucraina colaborează în cadrul Euroregiunii Carpatice, creată la 14 februarie 1993, împreună cu Ungaria și Polonia. Această euroregiune a fost prima construire administrativă din cadrul fostului bloc comunist[54]. Aici, România a avut inițial doar statut de observator, deoarece legislația națională nu permitea la acea vreme o integrare completă. Abia după reforma regională din anul 1997, cinci județe românești (Satu Mare, Sălaj, Botoșani, Harghita și Maramureș) au devenit membre cu drepturi depline ale Asociației „Euroregiunea Carpatică”[55]. Cercetătorii domeniului cooperării transfrontaliere cad de acord asupra neclarității formei de constituire a Euroregiunii Carpatice[56]. Asociația Internațională a Euroregiunii Carpatice reprezintă un cadru politic care facilitează colaborarea între statele implicate. Aceasta are propria structură de conducere, precum și un statut care evidențiază obiectivele, scopul precum și mijloacele de comunicare și colaborare între parteneri[57]. În cadrul asociației există cinci comisii de lucru formate din experți din statele membre care facilitează identificarea nevoii de dezvoltare a regiunilor implicate precum și accesarea de proiecte în vederea soluționării acestora. În momentul de față România coordonează comisia pentru dezvoltare comercială, iar Ucraina comisia pentru infrastructură socială[58].

---

[52] Radu Săgeată, *Euroregiunile de cooperare transfrontalieră din bazinul inferior al Dunării: Studiu geografic*, București: Editura Academiei Române, 2014, p. 22.

[53] Anatolie Cărbune, „Building Resilience Through Cross-Border Cooperation Romania, Moldova, and Ukraine. A Comparative Analysis Between Euroregions “Upper Pruth” and “Lower Danube” în *Global, Regional and Local Perspectives on the Economies of Southeastern Europe*, *Springer Proceedings in Business and Economics*, 2021, pp. 19-32. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57953-1_2 , accesat la 25.07.2023.

[54] Radu Săgeată, *op.cit*, p. 32.

[55] Jakab Albert Zsolt și Peti Lehel, *op. cit*, p. 374.

[56] Maciej Smętkowski și Jakub Rok, „The Carpathian Euroregion from the perspective of economic cooperation in peripheral regions”, în *MPRA Paper*, nr. 82763, 2016, p. 6, https://mpra.ub.uni muenchen.de/82763/1/MPRA_paper_82763.pdf, accesat la 25.07.2023.

[57] *Ibidem*.

[58] Consiliul Județean Maramureș, „Euroregiunea Carpatică în Maramureș”, , https://www.cjmaramures.ro/relatii-internationale/reprezentare-internationala/euroregiunea-carpatica, accesat la 25.07.2023.

1.2.3. Integrarea zonei transfrontaliere

Un alt element esențial al cooperării transfrontaliere, de data aceasta unul teoretic, este reprezentat de integrarea zonei transfrontaliere. Pentru a putea analiza gradul integrării zonei transfrontaliere româno-ucrainene este necesar să identificăm modul în care putem să definim o astfel de integrare, să observăm care sunt caracteristicile unei regiuni transfrontaliere integrate, precum și ce obstacole ar putea apărea în procesul de integrare.

Conceptul de integrare a zonei transfrontaliere a fost utilizat de-a lungul timpului de numeroși cercetători cu scopul de a desemna o varietate de procese care contribuie la revitalizarea regiunii transfrontaliere. Aceste fenomene includ creșterea schimburilor economice între regiunile aflate de o parte și de alta a frontierei comune, starea cooperării instituționale și percepția reciprocă a cetățenilor. Conform „Dicționarului critic al frontierelor, cooperării transfrontaliere și integrării europene", abordarea cea mai comună a integrării transfrontaliere se referă la totalitatea schimburilor și relațiilor care se petrec în interiorul unor zone de frontieră care anterior erau separate[59]. Integrarea regiunilor de frontieră este văzută drept o consecință a politicilor statelor care au decis să deschidă frontierele pentru a permite cooperarea transfrontalieră[60]. Fără decizia politică de deschidere a frontierelor nu putem discuta despre integrarea zonei transfrontaliere.

Liam O'Dowd identifică două modalități prin care se poate realiza integrarea zonei transfrontaliere. Prima se referă la integrarea prin expansiunea teritorială a unui stat, desfășurată, de obicei, prin mijloace conflictuale[61]. Cea de-a doua vizează o cooperare transfrontalieră prin crearea de interdependențe între comunități, cu precădere, dar nu exclusiv, în domeniul economic[62]. Deși prima metodă identificată de O'Dowd integrează prin forță o regiune transfrontalieră, considerăm că ea nu se încadrează în tipologia studiată de noi deoarece asimilarea forțată a unei regiuni exclude întocmai posibilitatea de cooperare transfrontalieră definite în mod clasic drept cooperarea între regiuni din state diferite, aflate de-a lungul unei frontiere comune.

O altă abordare a integrării zonei de frontieră se referă la convergența dintre două regiuni despărțite de o frontieră comună. Aceasta propune că entitățile implicate în cooperarea transfrontalieră trebuie percepute ca o singură unitate în baza reducerii diferențelor dintre ele. Convergența regiunilor implicate poate fi abordată din punct de vedere structural, analizând diferențele economice, sociale sau culturale, ori analizând percepțiile locuitorilor și sentimentul comun de apartenență la regiunea respectivă[63]. Dacă privim convergența regiunilor din punct de vedere structural, atunci putem stabili gradul de integrare a regiunii în funcție de disparitățile regionale. Spre exemplu, dacă în regiunea A implicată în cooperare, creșterea economică este mai puternică sau evoluează diferit față de regiunea B, atunci gradul de integrare este scăzut, fiindcă cele două regiuni, privite ca o singură unitate, nu au reușit sau nu au avut suficient timp să își sincronizeze mecanismele economice. Pe de altă parte, dacă privim această abordare din perspectiva percepțiilor cetățenilor sau a valorilor comune pe care aceștia le împărtășesc, putem stabili gradul de integrare a zonei transfrontaliere prin sentimentul de apartenență al acestora la unitatea respectivă.

---

[59] Christophe Sohn și Frédéric Durand, „Cross-Border Integration" în Birte Wassenbersg și Bernard Reitel *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*, Peter Lang, vol. 1, Bruxelles, 2020, p. 236, https://www.peterlang.com/document/1057026, accesat la 25.07.2023.

[60] *Ibidem.*

[61] Liam O'Dowd, „Transnational integration and cross-border regions in the European union", în James Anderson, *Transitional Democracy: Political Spaces and Border Crossings*, Routledge Taylor and Francis, 2002, 111-128, p. 112.

[62] *Ibidem.*

[63] Christophe Sohn și Frédéric Durand*, op. cit.*

2. Evoluția relațiilor bilaterale dintre România și Ucraina

Când ne referim la relațiile de cooperare dintre România și Ucraina, trebuie să avem în vedere evenimentele majore care au intervenit de-a lungul timpului între cele două state, deoarece faptele istorice au avut un impact considerabil asupra încrederii populației și a voinței politice în consolidarea cooperării. Pentru a oferi o perspectivă cât mai clară asupra evoluției relațiilor dintre cele două state și asupra implicațiilor momentelor-cheie din istoria comună, este necesar să analizăm relațiile bilaterale din trei perioade distincte, punctând evenimentele cu rol decisiv în relațiile bilaterale. Astfel, în cele ce urmează vom analiza perioada creării primului stat ucrainean modern, denumit Republica Populară Ucraineană (1917-1923), perioada de expansiune a regimului comunist, caracterizată de transformarea Ucrainei în Republica Sovietică Socialistă Ucraineană și a României Mari în Republica Socialistă România (1923-1991) și perioada post-comunistă (1991-2022), în care atât România, cât și Ucraina devin state independente.

2.1. Relațiile româno-ucrainene în perioada 1917-1923

Sfârşitul Primului Război Mondial a creat un curent nou pe continentul european, acela al formării de noi state, conjunctural, într-un moment în care marile puteri erau fie slăbite în urma unui război devastator, fie preocupate de procesul de refacere după conflict. Este și cazul României și al Ucrainei, state care au profitat de situația geopolitică pentru a-și extinde teritoriile și a-și declara independența.

Pentru Ucraina, stat încorporat în Imperiul Rus în secolul al XVIII-lea, care a fost supus unei politici agresive de rusificare și de ștergere a identității naționale, Primul Război Mondial a avut un efect disruptiv, teritoriul ucrainean fiind unul dintre principalele câmpuri de luptă dintre Imperiul Rus și Puterile Centrale. Generalul francez Henri Berthelot estimează, în memoriile sale, că aproximativ 3,5 milioane de ucraineni au murit luptând în armata țaristă și alți 250 000, în armata austro-ungară[64], de multe ori unii împotriva celorlalți, pentru cauze care nu serveau deloc intereselor naționale ale acestora. Contextul a condus la o și mai mare înverșunare a elitelor ucrainene în dezideratul de a crea un stat independent, care să urmărească interesele ucrainenilor, și nu ale altor puteri regionale. Astfel, la scurt timp după prăbușirea Imperiului Țarist, în februarie 1917, ca urmare a eșecurilor militare, la Kiev a fost creată Rada Centrală a Ucrainei, o formă incipientă de parlament, care a primit imediat susținerea populației, urmată de numirea unui Secretariat General care reprezenta puterea executivă[65]. Spre sfârșitul anului 1917, în contextul Revoluției Bolșevice din Petrograd, noul legislativ al Ucrainei a proclamat Republica Ucraina, prima formă de autonomie a statului ucrainean, care urma să închege o relație de tip federal cu Rusia.

[64] Glenn E. Torrey, *Generalul Henri Berthelot. Memorii şi corespondenţă 1916–1919,* Editura Militară, 2012, p. 259.
[65] Manuel Stănescu, „Relațiile româno-ucrainene în perioada 1917--1919”, în *Revista de istorie militară,* vol. 1-2, 2018, p. 70, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=872753, accesat la 03.02.2023.

Odată instituită Republica Ucraineană, țările Antantei, conștiente de posibilitatea ieșirii Rusiei din conflict, au început să se concentreze asupra Ucrainei ca posibil membru al unei coaliții antibolșevice, alături de România, Polonia și alte state potrivnice ideilor revoluționarilor ruși[66]. Din perspectivă neorealistă, strategia Franței și a Imperiului Britanic de a angrena România, Ucraina și Polonia într-o alianță împotriva Rusiei poate fi explicată prin dorința de creare a unui echilibru de putere în regiune. Având în vedere capacitatea Rusiei de a perturba stabilitatea regională prin impunerea bolșevismului în statele vecine, sprijinirea României, a Ucrainei și a Poloniei a reprezentat o acțiune adecvată, cu potențial în contracararea atât a Rusiei, cât și a bolșevismului. Totuși, relațiile româno-ucrainene, la acea dată, erau încă precare, în principal din cauza pretențiilor emise de Rada Centrală a noului stat ucrainean asupra Basarabiei. La acel moment, o alianță între România și Ucraina nu era posibilă, România văzând în Ucraina mai degrabă un potențial inamic decât un partener.

Relațiile dintre România și Ucraina au continuat să fie reci și după venirea la putere a guvernului condus de Pavel Skoropadski, instaurat ca urmare a planurilor Germaniei de dizolvare a Radei Centrale[67]. Noul lider, făcând apel la identitatea istorică a ucrainenilor, a continuat discursul Radei Centrale cu privire la revendicarea Basarabiei, fapt care era de neacceptat pentru prim-ministrul României, generalul Averescu. După cum reiese din răspunsul acestuia la interpelarea ministrului Afacerilor Străine cu privire la tratativele cu Comitetul Executiv Central al Sovietelor Frontului Român, Flotei Mării Negre și regiunii Odessa (RUMCEROD), Averescu susținea că *„Republica Ucraineană, pentru motive necunoscute mie, a ridicat unele obiecțiuni la demersurile Republicii Moldovenești de a se recunoaște ca independentă”*[68].

Perspectiva normalizării relațiilor dintre România Mare, care includea Basarabia, Bucovina și Transilvania, în urma unirii cu Regatul României, în decembrie 1918, și noul stat ucrainean a apărut abia spre sfârșitul anului 1919, când, în Ucraina, puterea a fost preluată de un Directorat, ca urmare a căderii abrupte a guvernului Skoropadski. Noul Directorat l-a ales lider pe hatmanul Simon Petliura[69], pentru meritele sale în puciul organizat împotriva lui Skoropadski, dar și pentru implicarea sa în combaterea atacului bolșevic asupra Kievului, din 1918. Petliura, recunoscut de Polonia drept șef al statului ucrainean, a acceptat România ca stat partener, iar ca dovadă notăm prezența unui atașat militar român pe lângă noul guvern ucrainean. Prin rapoartele sale trimise către Marele Cartier General al Armatei Române, colonelul Lazăr Rădulescu relevă, pe lângă situația militară a statului ucrainean, și lupta împotriva forțelor bolșevice, precum și atitudinea lui Simon Petliura față de România. Unul dintre rapoartele colonelului Rădulescu, prezentat în lucrarea „Relații româno-ucrainene în perioada 1917-1919” a lui Manuel Stănescu, arată că șeful statului ucrainean „se simte fericit că România a trimis, înaintea Poloniei chiar, un ofițer de legătură” și că „întreg poporul ucrainean, prin gura lui, asigură poporul român de cele mai frumoase intențiuni pe viitor și de bună vecinătate”[70]. Schimbarea de putere petrecută în Ucraina a adus o schimbare și în relațiile româno-ucrainene. Noul lider al Ucrainei, conștient de necesitatea de a avea aliați în lupta cu Rusia, renunță

---

[66] *Ibidem*, p. 71.
[67] Glenn E. Torrey, *op. cit.*, p. 210.
[68] Florian Tănăsescu, Dumitru Costea, Ion Iacoș, *et. al.*, „Ideologie și structuri comuniste în România 1917-1918, Institutul Național pentru Studiu Totalitarismului 1917-1918”, București, 1995, p. 462, în Manuel Stănescu, „Relațiile româno-ucrainene în perioada 1917--1919”, în *Revista de istorie militară,* vol. 1-2, 2018, p. 73, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=872753, accesat la 03.02.2023.
[69] Manuel Stănescu, *op. cit.* p. 73.
[70] Arhivele militare naționale Române, *Colonel Rădulescu Lazăr către marele Cartier General București*, fond Microfilme, rola II 1. 526, cd. 360-363, în Manuel Stănescu, *op. cit.,* p. 74.

la revendicările teritoriale asupra României, preferând să își contureze politicile în jurul ideii de supraviețuire a statului ucrainean, și nu a expansiunii acestuia. Liderii de la București, preocupați de păstrarea teritoriilor intrate în componență în 1918, dar și de oprirea expansiunii Rusiei, manifestă o atitudine pozitivă față de o alianță cu Ucraina. Totuși, deschiderea României trebuie văzută prin prisma intereselor proprii de asigurare a integrității teritoriale, și nu ca o dorință de a ajuta Ucraina. Structura sistemului internațional, concretizată prin expansiunea bolșevismului, constrânge România să ia în considerare o alianță cu Ucraina.

Schimbarea de abordare a noului lider ucrainean izvorăște din conștientizarea vulnerabilității statului ucrainean, precum și din nevoia de a închega parteneriate cu statele vecine care, la nevoie, să poată contribui la apărarea suveranității statului ucrainean. Cu toate acestea, ofensiva Armatei Roșii a reușit, la începutul anului 1919, să ocupe majoritatea teritoriului Ucrainei centrale și răsăritene, avansul bolșevicilor neputând fi oprit nici măcar de alianța dintre Polonia și Ucraina, creată după semnarea Pactului de la Varșovia, din aprilie 1920. Fără ajutor de la alți parteneri, în afară de Polonia, până la sfârșitul anului 1920, noul stat ucrainean mai controla doar o mică parte a teritoriului, respectiv regiunea Galiția.

Astfel, observăm că, deși intenția liderilor politici ai noului stat ucrainean a fost aceea de a antama parteneriate în primul rând cu marile puteri, iar apoi cu statele vecine (Polonia și România), pentru a putea fi ajutați în cazul unui atac bolșevic, nici marile puteri, nici România, care de-a lungul celor patru ani de independență au purtat tratative de cooperare cu Ucraina, nu au intervenit pentru a susține suveranitatea statală a acesteia. Singurul stat care a intervenit, din rațiuni politice, a fost Polonia, însă și aceasta își urmărea propriile interese, mai exact dorința de a controla regiunea Galiția și de a preveni apropierea bolșevicilor de propriile granițe. Lipsa sprijinului militar pentru Ucraina relevă modul în care ea a fost percepută de marile puteri. Fragilitatea statului ucrainean, precum și schimbările succesive ale politicilor liderilor acestuia au condus la lipsa de reacție a marilor puteri. În ceea ce privește inacțiunea României, ea poate fi explicată printr-o politică de aliniere la decizia Franței și a Imperiului Britanic de a nu acționa în Ucraina. Deși conștienți de pericolul expansiunii bolșevismului pe teritoriul ucrainean, liderii români au ales să urmeze marile puteri europene, în defavoarea Ucrainei.

Chiar dacă sprijinul militar al României pentru Ucraina a întârziat să apară, anii de cvasi-independență a Ucrainei au facilitat deschiderea unor canale de comunicare între cele două state, în special prin misiunile diplomatice deschise de Ucraina în România. Ținând cont de faptul că relațiile dintre state sunt reflectate și de serviciile consulare sau diplomatice, Valeriiy Vlascenko și Tetiana Toma, în lucrarea „Misiunea diplomatică extraordinară a Republicii Populare Ucrainene în România", abordează importanța acordată României de către liderii ucraineni, din perspectiva misiunilor diplomatice. Astfel, la 21 iunie 1918, Consiliul de Miniștri al Ucrainei a promulgat decizia privind înființarea oficiilor diplomatice provizorii ale Ucrainei în Germania, Austro-Ungaria, Turcia, Bulgaria și România[71]. Dacă în primele patru state, decizia de a deschide oficii diplomatice era previzibilă odată cu semnarea Păcii de la Brest-Litovsk, deschiderea unui oficiu diplomatic în România, cu rang de ambasadă de gradul II, precum și deschiderea la Iași a unui Consulat General al Ucrainei și a unui viceconsulat la Galați, au arătat importanța relațiilor dintre cele două state[72].

[71] Valeriiy Vlasenko și Tetiana Toma, „Misiunea diplomatică extraordinară a Republicii Populare Ucrainene în România", în *Revista Transilvania*, nr. 9, 2018, p. 90, https://revistatransilvania.ro/misiunea-diplomatica-extraordinara-a-republicii-populare-ucrainene-in-romania/, accesat la 03.03.2023.

[72] *Ibidem.*

Decizia de a numi în conducerea misiunii diplomatice a Republicii Populare Ucrainene în România persoane cu o pregătire militară desăvârșită, precum ofițerul Mykola Galagan sau generalul Volodislav Daskevici-Gorobatkii, fost șef al Statului Major Ucrainean, denotă o încercare de îndreptare a intereselor diplomatice înspre domeniul militar, cu scopul de a transforma România într-un partener pe care ucrainenii să se poată baza în conflictul cu Rusia bolșevică. Conducerea misiunii diplomatice a Republicii Populare Ucrainene în România a continuat să fie deținută de personaje importante din spațiul politico-militar ucrainean. Drept dovadă, în iunie 1919, la conducerea serviciului diplomatic ucrainean din România a venit fostul ministru al Afacerilor Externe al Ucrainei, profesorul Constantin Mațievici[73]. Noua conducere a extins perspectivele de cooperare și calitatea serviciilor oferite de misiunea diplomatică prin colaborări cu personalități din România și Ucraina care dețineau sau avuseseră, în trecut, funcții politice importante.

În ceea ce privește numărul membrilor corpului diplomatic ucrainean staționat în România la începutul anului 1919, conform deciziei Directoratului Republicii Populare Ucrainene, acesta era limitat la paisprezece persoane, deoarece misiunea diplomatică era de gradul II, la fel ca reprezentanțele ucrainene din Austria, Belgia, Italia sau Polonia. Însă, acest număr a fost redus ulterior, din motive financiare, la șapte persoane[74].

Pe lângă misiunea diplomatică oficială a Republicii Populare Ucrainene în România, în țara noastră soseau frecvent misiuni speciale ale ucrainenilor, în scopul purtării de negocieri cu alte state. Spre exemplu, în perioada martie-aprilie 1919, în România s-a aflat misiunea diplomatică specială a Republicii Populare Ucrainene care a purtat negocieri cu șeful misiunii militare franceze în România, generalul Henri Mathias Berthelot, dar și cu ministrul român al Afacerilor Externe, Mihail Ferechide, cu privire la situația Bucovinei de Nord, creșterea suportului pentru bolșevism în regiune și posibilitatea ocupării Galiției de Est de către armata română[75]. Acest lucru denotă faptul că, în ciuda temerilor cu privire la un potențial atac al armatei române asupra noului stat ucrainean, liderii de la Kiev priveau România ca pe un partener în demersul de consolidare a statului care, la nevoie, le putea oferi sprijin militar și diplomatic.

Reprezentarea diplomatică ucraineană în România s-a diminuat treptat, odată cu incursiunile Armatei Roșii pe teritoriul ucrainean. Chiar și din exil, autoritățile ucrainene au încercat să susțină funcționarea misiunii diplomatice, însă fără sorți de izbândă. Astfel, în anul 1923, misiunea diplomatică a Republicii Populare Ucrainene își încheie activitatea în România, în mare parte din lipsă de fonduri, iar atribuțiile sale în relație cu cetățenii ucraineni din România au fost preluate de Comitetul de ajutorare a emigrației ucrainene din România[76].

Chiar dacă misiunea diplomatică a Ucrainei în România s-a încheiat în 1923, România a continuat demersurile de sprijinire a ucrainenilor, cu atât mai mult cu cât, după retragerea armatei ucrainene din fața Armatei Roșii, o bună parte din militarii ucraineni s-au refugiat în Polonia și România. Țara noastră, pe lângă încercările de conturare a identității naționale imediat după Marea Unire, s-a văzut nevoită să adăpostească întregi corpuri militare ucrainene. Emigrația militară ucraineană în România, după cum afirma scriitorul Vadim Guzun în cartea *Hnat Porohivski: Asul ucrainean al serviciului special de informații*, era formată, în principal, din Brigada 2 Mitraliori ucraineană, partizani, insurgenți, militari proveniți din Armata Albă, dar și din „rămășițele

[73] *Ibidem.*
[74] *Ibidem,* p. 91.
[75] *Ibidem,* p. 93.
[76] *Ibidem,* p. 94.

detașamentelor de partizani ale lui Mahno”[77]. Înțelegând nevoia de refugiu a ucrainenilor și urmând exemplul Poloniei, România a gestionat cu succes militarii ucraineni, oferindu-le condiții optime de trai și perspective de integrare atât în societate, cât și pe piața muncii.

Putem conchide că relațiile dintre România Mare și Republica Populară Ucraineană, în perioada existenței acesteia, au deschis oportunități pentru o viitoare cooperare. Începutul acestor relații a fost caracterizat de o tatonare reciprocă în vederea determinării statutului de partener sau inamic, însă, din rațiuni de supraviețuire, cele două state au conștientizat în final că o alianță de conjunctură ar aduce beneficii reciproce mai mari. Chiar dacă, inițial, liderii ucraineni au emis pretenții asupra Bucovinei de Nord, având în același timp temeri legate de un posibil atac al armatei române asupra vestului Ucrainei, odată deschise canalele de comunicare prin intermediul misiunilor diplomatice, spiritele s-au calmat, lăsând loc pentru cooperare. Cu toate acestea, atunci când analizăm relațiile dintre cele două state, trebuie să avem în vedere și contextul internațional extrem de sensibil, instabilitatea internă, precum și încercările de conturare a identității naționale ale ambelor state. Ținând cont de aceste lucruri, comportamentul României în perioada de deschidere a relațiilor cu Republica Populară Ucraineană este strâns legat de atitudinea partenerilor țării noastre față de noul stat ucrainean. Configurația statului român încă era sub garanția marilor puteri, astfel că alinierea politicii externe la cea a Franței și a Imperiului Britanic era normală în acea perioadă.

Dacă, în momentul în care Franța și Imperiul Britanic au lansat ideea formării unei coaliții în jurul României și al Ucrainei pentru împiedicarea răspândirii bolșevismului, România a oferit asigurări militare Ucrainei, odată cu începutul anului 1918, când a fost semnat Tratatul de la Brest-Litovsk dintre Ucraina și Puterile Centrale, țara noastră a urmat politica aliaților și și-a încălcat promisiunile militare făcute Ucrainei. Însă, relațiile bilaterale dintre România și Republica Populară Ucraineană nu au fost afectate într-o mare măsură de acest eveniment, o dovadă fiind susținerea oferită de România misiunii diplomatice ucrainene în sprijinirea ucrainenilor de pe teritoriul țării noastre, aceasta continuând chiar și după desființarea Republicii Populare Ucrainene prin acceptul ca, pe teritoriul țării noastre, să se desfășoare misiunile diplomatice speciale ale statului vecin. O astfel de deschidere din partea liderilor politici români oferă, după cum am mai menționat, perspectivele unei cooperări cu Republica Populară Ucraineană, în situația în care aceasta ar fi supraviețuit expansiunii bolșevismului și transformării în republică socialistă.

2.2. Relațiile româno-ucrainene în perioada 1923-1991

În perioada cuprinsă între anii 1923 (anul transformării Ucrainei în Republică Sovietică Socialistă) și 1991 (anul destrămării Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste), nu putem discuta despre existența unor relații bilaterale *de facto* între România și Ucraina sub toate formele de guvernământ prin care au trecut acestea, deoarece Republica Sovietică Socialistă Ucraineană, conform Constituției acesteia, nu putea să acționeze ca un subiect separat pe plan internațional, toate acordurile de cooperare internațională fiind încheiate de Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste. Totuși, în această perioadă se petrec o serie de evenimente care și-au pus amprenta considerabil pe relațiile bilaterale româno-ucrainene după căderea regimului comunist.

[77] Vadim Guzun, *Hnat Porohivski: Asul ucrainean al serviciului special de informații: publicații, documente, scrisori și fotografii,* Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 2013, pp. 105-106.

Odată cu ocuparea teritoriului ucrainean de Armata Roșie și cu instaurarea Republicii Sovietice Socialiste Ucrainene pe întregul teritoriu al fostei Republici Populare Ucrainene, relațiile bilaterale dintre aceasta și România au început, treptat, să se răcească. Acest lucru s-a datorat faptului că noii lideri ai RSS Ucrainene s-au aliniat politicilor Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste, care nu dorea recunoașterea apartenenței Basarabiei la România Mare. În ciuda tuturor eforturilor depuse de liderii de la București în încercarea de a obține recunoașterea Basarabiei drept teritoriu românesc din partea URSS, la cele patru runde de negociere din anii 1923, 1929, 1932 și 1934[78], între cei doi parteneri de negociere nu s-a reușit semnarea unui acord de recunoaștere a teritoriilor României Mari. În acel moment, a devenit clar pentru liderii români că obiectivul principal era păstrarea teritoriilor revendicate de URSS, astfel că orice cooperare cu Ucraina era improbabilă.

Un alt eveniment care a condus la imposibilitatea reluării relațiilor de cooperare dintre România și Ucraina în această perioadă este legat de încercările URSS de a destabiliza regiunea Basarabia, prin forțarea liderilor români să o cedeze integral. Acest lucru s-a concretizat prin crearea Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești pe teritoriul Republicii Sovietice Socialiste Ucrainene, la data de 12 octombrie 1924. Entitatea nou-formată a cuprins teritorii din oblasturile ucrainene Odessa și Podolia, cu populație majoritară de etnie ucraineană[79]. Naționalitatea locuitorilor regiunii respective nu a oprit URSS din misiunea acesteia de a forța statul român să cedeze regiunea Basarabiei pentru a putea intra în componența noii Republici Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești.

Încercările de destabilizare a României Mari, prin crearea unei noi republici sovietice care să emită pretenții teritoriale asupra Basarabiei, au culminat cu semnarea protocoalelor secrete ale pactului Ribbentrop-Molotov, din august 1939, dintre URSS și Germania nazistă, care au evidențiat lipsa de interes a Germaniei în privința teritoriilor României Mari. Acest lucru a permis, în anul 1940, ca URSS să emită un ultimatum României prin care solicita cedarea Basarabiei și a nordului Bucovinei. Ca urmare a presiunii exercitate de contextul geopolitic regional, liderii români de la acea vreme au fost constrânși să respecte ultimatumul primit din partea URSS sub amenințarea unei ocupații militare, astfel încât regiunea Basarabia a intrat în componența Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești, iar partea de nord a Bucovinei, Ținutul Herța, Hotin, Cetatea Albă, Chilia și Ismail au revenit Republicii Sovietice Socialiste Ucrainene[80]. Apariția Republicii Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești pe teritoriul RSS Ucrainene, eforturile acesteia vizând formarea și conturarea identității moldovenești, precum și integrarea teritoriului Bucovinei de Nord în cadrul RSS Ucrainene au rămas impregnate în mentalul colectiv al românilor. Aceste evenimente au determinat învrăjbirea celor două popoare, român și ucrainean, cel din urmă devenind „participant" în acțiunile de destabilizare a suveranității și a integrității teritoriale ale României Mari și „ocupant" al teritoriilor acesteia, chiar dacă deciziile de ocupare a teritoriilor au fost luate de liderii URSS, nu doar de cei ai RSS Ucrainene și, cu atât mai puțin, de poporul ucrainean. Transformarea ucrainenilor în inamici ai idealului național al românilor a avut un impact puternic asupra frontierei comune româno-ucrainene, care a devenit o graniță de excluziune, oprind orice posibilă cooperare. În acele momente, era evident că liderii români eșuaseră în misiunea de a apăra integritatea teritorială a statului. Evenimentele petrecute în anul 1940 pot fi explicate, din perspectiva neorealismului, ca o consecință a unei alianțe conjuncturale a marilor puteri. Neorealiștii afirmă că puterile dominante pot realiza înțelegeri

[78] Charles King, *The Moldovans, Romania, Russia, and the politics of culture*, Hoover Institution Press, Stanford, 1999, p. 39.
[79] *Ibidem,* p. 52.
[80] *Ibidem,* p. 92.

conjuncturale, prin intermediul cărora să își valorifice puterea. În cadrul acestor înțelegeri, pentru a arăta deschidere față de partenerul de negociere, puterile dominante sunt dispuse să facă mici concesii, în măsura în care acestea nu le afectează supremația. Acordul Germaniei în privința anexării teritoriilor României de către Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste reprezintă o concesie care nu afecta în niciun fel Germania. Așadar, pierderile teritoriale ale României s-au produs ca urmare a concesiilor Germaniei naziste față de Uniunea Sovietică, România fiind victimă colaterală a înțelegerilor dintre puterile dominante.

Odată cu retragerea administrației românești din regiunile menționate și odată cu instaurarea administrației comuniste, liderii URSS au întreprins o politică de ștergere a identității românești, în vederea eliminării oricăror grupuri partizane sau mișcări anticomuniste. Ștergerea identității naționale reprezenta un mecanism notoriu al politicilor întreprinse de URSS, această strategie fiind aplicată, în prealabil, poporului ucrainean, prin care se dorea ștergerea oricărei forme de identitate națională, în vederea îmbrățișării identității ruse. Asemenea ucrainenilor, cetățenii români din regiunile Bucovina de Nord, Ținutul Herța, Hotin, Cetatea Albă, Chilia și Ismail, precum și cei ai Basarabiei, regiuni intrate în URSS, au cunoscut în cel mai dur mod politicile comuniste. Românilor li s-a interzis afilierea la partidul comunist, iar limbile ucraineană și rusă au fost impuse ca limbi oficiale pe care erau obligați să le învețe, deoarece toate documentele urmau să fie redactate în aceste limbi. Aceste practici au fost doar începutul unui lung șir de persecuții exercitate de sovietici asupra românilor din teritoriile anexate. Spre exemplu, doar în prima lună de ocupație, un număr de 12.191 de cetățeni români au fost deportați în Siberia sau Kazahstan, fiind considerați „elemente antisovietice”[81].

Politicile dure la care au fost supuși românii din regiunile anexate de URSS au transformat trecerea ilegală a frontierei către România într-o practică des întâlnită, în special în rândul bucovinenilor. În consecință, acest fenomen a dus la întărirea personalului militar care păzea frontiera și la uciderea, torturarea sau deportarea cetățenilor prinși în încercarea de trecere ilegală a frontierei. Unul dintre cele mai cunoscute evenimente este tragedia petrecută la 1 aprilie 1941 în localitățile ucrainene Hliboca și Fântâna Albă, unde, în urma răspândirii unei știri false conform căreia autoritățile sovietice ar aproba românilor permisele de trecere a frontierei către România, o coloană de aproximativ 2.500-3.000 de cetățeni din localitățile aflate în apropierea frontierei cu România a pornit spre localitatea Hliboca, în vederea depunerii cererilor. În urma refuzului autorităților sovietice de a le acorda permisul de trecere a frontierei, cetățenii și-au continuat drumul către Fântâna Albă, sperând ca militarii aflați la frontieră să nu deschidă focul în fața unui grup atât de numeros. Însă, în poiana Varnița, la aproximativ trei kilometri de granița cu România, grupul a fost oprit de militarii sovietici care au deschis focul. Deși numărul oficial al morților declarat de autoritățile ucrainene este de 54 de persoane, datele neoficiale arată un minimum de 200 de oameni decedați, restul fiind răniți, capturați, condamnați la închisoare sau deportați în Siberia[82]. Crimele împotriva cetățenilor români au contribuit la construirea unei percepții generale a ucrainenilor drept inamici ai poporului român.

Masacrul de la Fântâna Albă este deseori readus în discuție de diverse grupuri din România care condamnă orice formă de cooperare cu Ucraina. În absența dezbaterilor academice și a unei condamnări oficiale din partea autorităților ucrainene a politicilor sovietice exercitate asupra românilor din nordul Bucovinei, grupurile interesate din România și Ucraina continuă să genereze tulburări atunci când invocă crimele comise de autoritățile sovietice împotriva românilor din

---

[81] Ştefan Purici, „Fântâna Albă 1941 – Între adevărul istoric și falsificarea trecutului”, în *Analele Bucovinei,* vol. 51, nr. 2, 2021, p. 668, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=1081886, accesat la 01.08.2023.
[82] *Ibidem,* p. 681.

teritoriile ocupate. Ucraina nu numai că nu a condamnat politicile sovietice, ci, prin diverse metode, de-a lungul timpului, liderii locali ucraineni au condamnat România pentru masacrul petrecut la Fântâna Albă. După cum ne arată Ștefan Purici în articolul *Fântâna Albă 1941 – Între adevărul istoric și falsificarea trecutului*, în anul 2021, Administrația Regională de Stat Cernăuți a publicat un scurt film[83] de comemorare a victimelor masacrului de la Fântâna Albă, pe rețeaua de socializare Facebook, în care, la minutul 2:15, acuză serviciile secrete românești de premeditarea, planificarea și organizarea masacrului. Afirmațiile atestă impactul ridicat pe care l-a avut evenimentul menționat. Modul în care autoritățile sovietice au tratat românii din teritoriile ocupate s-a repercutat asupra relațiilor dintre România și Ucraina.

Șirul de evenimente notabile în relațiile dintre cele două state în perioada 1923-1991 continuă cu acțiunile din timpul celui de-Al Doilea Război Mondial, când campania întreprinsă de Armata României, după cum vom sublinia în cele ce urmează, a fost percepută de ucraineni în același mod în care poporul român a perceput persecuția românilor din Bucovina de Nord.

Primii ani ai celui de-Al Doilea Război Mondial au condus România într-o alianță cu Germania nazistă, încheiată de generalul Ion Antonescu, cu scopul de a recâștiga teritoriile pierdute în fața Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste, în anul 1940. Intrarea României în alianță cu Germania a reprezentat o urmărire a intereselor naționale și un proces de aliniere la una dintre puterile dominante din regiune. Având în vedere diferendele dintre România și Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste, intrarea în alianță cu Germania nazistă era, la acel moment, singura posibilitate pentru ca România să își asigure supraviețuirea. Alianța cu Germania a permis Armatei României, ajutate de trupele germane, să treacă Prutul și să ocupe nordul Bucovinei și regiunea Basarabiei, readucând aceste teritorii în componența României. Victoria trupelor române a reprezentat un real succes atât pe plan extern, în relație cu Germania nazistă și aliații acesteia, cât și pe plan intern, în fața cetățenilor români, însă prin luptele purtate cu Armata Roșie (armată construită într-o mare măsură și din cetățeni ucraineni), precum și prin pagubele produse în timpul acestora, disensiunile dintre poporul român și cel ucrainean s-au adâncit, transformându-le, la acel moment, în adevărați inamici. Mai mult, avansul Armatei României dincolo de Nistru, participarea la asediul Odessei, al Sevastopolului, al Crimeii ori al altor obiective strategice de pe teritoriul RSS Ucrainene au conturat în rândul ucrainenilor ideea conform căreia România este un stat ocupant, care are pretenții teritoriale asupra regiunilor populate de ucraineni. Deși recâștigarea Bucovinei de Nord și a Basarabiei, precum și avansul Armatei române pe teritoriul RSS Ucrainene nu au durat mult, aceasta fiind nevoită să se retragă în urma eșecurilor suferite ca urmare a trecerii râului Nistru, subiectul participării României de partea Germaniei naziste la ocuparea teritoriului ucrainean și avansul acestora către Rusia este readus în discuție în momentele de răcire a relațiilor bilaterale dintre România și Ucraina, fiind folosit și ca element de propagandă de anumite partide politice, atât din Ucraina, cât și din România.

Odată cu încheierea celui de-Al Doilea Război Mondial și semnarea de către România a Tratatului de Pace de la Paris, din anul 1947, frontiera dintre România și Ucraina a fost readusă la stadiul din 1941. Țara noastră, aflată deja sub ocupație sovietică, a fost nevoită să accepte, din nou, cedarea teritoriilor Bucovinei de Nord către RSS Ucraineană și ale Basarabiei către RSS Moldovenească. Însă, pentru punerea în aplicare a Tratatului de Pace de la Paris, a fost nevoie de încheierea unui acord separat între România, devenită Republica Populară Română, după preluarea puterii de către comuniști, și Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste, cu privire la delimitarea

[83] Administrația Regională de Stat Cernăuți, https://www.facebook.com/181111528763560/videos/465417604809090, accesat la 01.08.20223.

frontierei. Deși linia de demarcație separa România de Republica Sovietică Socialistă Ucraineană, având în vedere faptul că aceasta nu avea dreptul de a încheia acorduri internaționale, România a fost nevoită să încheie acordul privind frontiera cu URSS. Acest lucru s-a întâmplat la data de 4 februarie 1948, când prim-ministrul Republicii Populare Române, dr. Petru Groza, și ministrul de Externe al URSS, Viaceslav Molotov, au semnat la Moscova *Protocolul referitor la precizarea parcursului liniei frontierei de stat dintre România și URSS*[84]. Însă, modul în care a fost cartografiată frontiera, în special în regiunea Deltei Dunării, este în continuare disputat, deoarece, odată cu acest protocol, au intrat în componența URSS mai multe insule din regiunea respectivă. Mai mult, conform Anexei II, art. 1 al acestui protocol, Insula Șerpilor este cedată de România URSS-ului, fapt care nu fusese stipulat în prevederile Tratatului de Pace de la Paris, putând fi explicat doar ca rezultat al politicilor de coerciție exercitate de liderii sovietici ori ca un cadou oferit de liderii comuniști ai Republicii Populare Române liderilor URSS. În baza acordului menționat, la data de 23 mai 1948, printr-un proces verbal de predare-primire încheiat între Nikolai Șutov, prim-secretar de ambasadă, în calitate de reprezentant al Ministerului Afacerilor Externe al URSS, și Eduard Mezincescu, ministru plenipotențiar, în calitate de reprezentant al Ministerului Afacerilor Externe al Republicii Populare Române[85], Insula Șerpilor a fost cedată de Republica Populară Română, preluată de Uniunea Sovietică, iar apoi a intrat în componența RSS Ucrainene. Constrângerile exercitate de Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste asupra liderilor comuniști români în vederea cedării Insulei Șerpilor evidențiază relația de subordonare a României. Prin politicile aplicate de liderii URSS asupra României, era clar faptul că intrarea României în sfera de influență a Uniunii Sovietice nu reprezenta o echilibrare a balanței de putere în regiune, ci mai mult o aliniere la puterea dominantă, care putea oricând să utilizeze resursele statului aliniat în vederea subordonării acestuia și a demonstrării poziției dominante.

Legalitatea procesului-verbal de predare-primire a fost contestată de partea românească după căderea regimului comunist, însă partea ucraineană motiva faptul că acel proces-verbal nu face altceva decât să pună în aplicare prevederile protocolului semnat la Moscova de către prim-ministrul Republicii Populare Române, dr. Petru Groza, și ministrul de Externe al URSS, Viaceslav Molotov. În baza protocoalelor menționate, încheiate între Republica Populară Română și URSS, după lungi ani de pauză, la 27 februarie 1961, a fost semnat la București *Tratatul privind regimul frontierei de stat româno-sovietice, cooperarea și asistența mutuală în probleme de frontieră*. Acest tratat va reprezenta punctul de plecare al negocierilor privind frontiera de stat dintre România și Ucraina după căderea regimului comunist.

După consolidarea puterii partidului comunist în România și definitivarea mecanismelor de represiune ale acestuia, Republica Populară Română, devenită Republica Socialistă România, odată cu adoptarea Constituției din 1965, s-a aliniat politicilor dictate de Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste. Astfel, între România și Ucraina, nu au mai existat evenimente majore care să își pună amprenta asupra cooperării de după căderea regimului comunist. Cu toate acestea, anii de cooperare limitată în cadrul URSS, în care cele două popoare au continuat să se perceapă drept inamice, ca urmare a evenimentelor descrise mai sus, precum și lipsa unor politici de reconciliere dintre cele două

[84]Anatolii Kruglashov, „Troublesome neighborhood: Romania and Ukraine relationship", în *New Ukraine. A Journal of History and Politics*, vol. 11, 2011, p. 117, https://www.academia.edu/11613910/Kruglashov_A_Troublesome_neighborhood_Romania_and_Ukraine_relationships_New_Ukraine_A_Journal_of_History_and_Politics_2011_N_11_p_114_125, accesat la 05.08.2023.

[85] Laurențiu-Cristian Dumitru, „România și frontierele la Dunăre și Marea Neagră 1948-1961", în *Buletinul Universității Naționale de Apărare «Carol I»,* nr. 01, 2011, p. 274, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=25458, accesat la 05.08.2023.

state au îngreunat debutul relațiilor bilaterale și al celor de cooperare transfrontalieră, începute în anii 1990. După cum vom observa pe parcursul acestei lucrări, în anii 1990, opinia publică din România condamna inițierea relațiilor de cooperare cu Ucraina tocmai în baza faptelor istorice petrecute în 1940.

Atitudinea rezervată în demersurile de cooperare româno-ucrainene după căderea regimului comunist, bazată pe evenimentele istorice din perioada 1923-1991, vine în contrast cu deschiderea României față de Republica Moldova, urmașa Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești și recunoașterea independenței acesteia imediat după proclamarea ei, în august 1991. Mai exact, chiar dacă regiunea Basarabiei, imediat după ce a fost ocupată de trupele sovietice, a fost integrată în RSS Moldovenească, în urma deciziei URSS, pe același model prin care restul teritoriilor cedate de România au intrat în componența RSS Ucrainene, iar Republica Moldova, odată cu proclamarea independenței față de URSS, și-a păstrat teritoriile, atât liderii români de la acea vreme, cât și opinia publică nu au emis pretenții teritoriale asupra Republicii Moldova, ajutând la transformarea graniței dintre România și Republica Moldova într-una de incluziune, deschisă pentru cooperare. O explicație a acestei diferențe de abordare în relațiile dintre România și Ucraina comparativ cu cele dintre România și Republica Moldova poate fi prezentată prin asemănarea culturală și lingvistică a poporului român cu cel moldovean, care, chiar dacă a trecut printr-o politică intensă de rusificare, și-a păstrat identitatea moldovenească/românească. O altă explicație a diferenței de abordare în politica externă a României, dar și în percepția generală a cetățenilor, poate fi reprezentată și de greșita asemănare a poporului ucrainean cu cel rus, astfel că „traumele” regimului comunist, venit din estul continentului european, și-au pus amprenta și asupra modului în care poporul român și liderii acestuia au perceput noul stat ucrainean. Pentru liderii români de la începutul anilor 1990, delimitarea față de Ucraina a reprezentat o necesitate în încercările lor de a arăta poporului că se delimitează de orice reminiscență a regimului comunist.

Analizând perioada cuprinsă între anii 1923 și 1991, perioadă marcată de o rupere a relațiilor de cooperare dintre România și Ucraina și caracterizată de tensiuni teritoriale, putem observa modul în care structura sistemului internațional, evenimentele petrecute în regiune, dar și deciziile politice luate de liderii statelor implicate în cooperare au avut un impact direct asupra cooperării transfrontaliere. Factorii menționați au influențat, de-a lungul timpului, frontiera româno-ucraineană, transformând-o într-o frontieră închisă, care nu avea doar rol de delimitare teritorială, ci și unul de separare a cetățenilor, fără a le oferi perspective de cooperare.

2.3. Relațiile româno-ucrainene în perioada 1991-2022

Având în vedere complexitatea relațiilor dintre România și Ucraina, dar și multitudinea de evenimente care au marcat cooperarea bilaterală, precum și cooperarea transfrontalieră în perioada cuprinsă între anii 1991 și 2022, analiza evoluției relațiilor în acest interval va fi împărțită în trei perioade. Vom analiza perioada 1991-2000, perioada inițierii relațiilor de cooperare și a semnării Tratatului de bună vecinătate și cooperare, perioada 2000-2004, perioada de stabilizare a relațiilor bilaterale româno-ucrainene și perioada 2014-2022, perioada de consolidare și intensificare a cooperării transfrontaliere.

Totodată, în acest capitol, vom analiza acordurile bilaterale, precum și mecanismele de cooperare dintre România și Ucraina, pentru a observa dacă statele au conlucrat înspre intensificarea cooperării sau au lăsat această componentă importantă pe plan secund.

2.3.1. Perioada 1991-2000

După dezmembrarea URSS, în 1991, Ucraina a devenit stat independent, oferind o oportunitate pentru restabilirea relațiilor de cooperare bilaterală cu România, dar și cu restul statelor occidentale. Chiar dacă situația geopolitică regională era favorabilă inițierii de relații bilaterale, care să conducă spre o cooperare transfrontalieră dintre România și Ucraina, disputele teritoriale au transformat această oportunitate într-un conflict declarativ, fiecare parte urmărind integritatea teritorială, fără a fi dispusă să cedeze. Conflictul la care ne referim reiese din declarația adoptată de Parlamentul României, la 24 iunie 1991, privind condamnarea pactului Ribbentrop-Molotov ca fiind, *ab initio*, „nul și neavenit”[86]. În cadrul declarației, fără a menționa statul ucrainean, parlamentarii români cer tuturor autorităților competente din România să acționeze „în vederea împlinirii năzuințelor legitime ale populației din teritoriile românești, anexate cu forța în urma înțelegerilor secrete stabilite prin pactul Ribbentrop-Molotov”[87]. Mențiunea citată face referire la teritoriile cedate de România, în anul 1940, Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste, aflate în componența Ucrainei, pe care parlamentarii români le doreau din nou în componența țării. Liderii români, cunoscând instabilitatea creată de destrămarea Uniunii Sovietice în Ucraina, au încercat să își impună punctul de vedere asupra teritoriilor anexate în anii 1940, sperând că liderii ucraineni vor ceda de bunăvoie teritoriile în dorința de a evita un conflict armat.

Răspunsul Radei Supreme a Ucrainei nu a întârziat să apară. La data de 5 iulie 1991, aceasta a condamnat acțiunile Parlamentului României ca fiind revendicări teritoriale împotriva Ucrainei, amintind faptul că astfel de revendicări contravin dreptului internațional[88]. Poziția oficială a Ucrainei nu i-a oprit pe parlamentarii români ca, la data de 28 noiembrie 1991, în contextul pregătirii referendumului asupra independenței Republicii Ucrainene, să emită o a doua declarație, prin care își exprimau poziția în privința anumitor teritorii din componența Ucrainei. În textul acestei declarații, parlamentarii români, într-o încercare de a-și legitima puterea internă, precum și de a se afișa drept „salvatori” ai idealului național evidențiau „dorința României” de a-și recupera teritoriile încorporate de către URSS în RSS Ucraineană, respectiv Bucovina de Nord, Ținutul Herța, Ținutul Hotin și județele din sudul Basarabiei, denunțând, încă o dată, pactul Ribbentrop-Molotov, încheiat între Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste și Germania nazistă. Parlamentul României recunoștea faptul că Ucraina are dreptul de a organiza un referendum în vederea proclamării independenței față de URSS, dar „acest referendum nu poate avea valabilitate în privința teritoriilor românești anexate abuziv de fosta URSS, teritorii care nu au aparținut niciodată Ucrainei și sunt de drept ale României”[89]. Mai mult, prin declarația emisă de parlamentarii români, rezultatul referendumului din regiunile mai sus-menționate era declarat „nul și neavenit”[90]. O astfel de declarație asumată în unanimitate de Parlamentul României și reiterată de Guvernul condus la acea vreme de Radu Vasile

[86] Parlamentul României, „Declarație din 24 iunie 1991 privind pactul Ribbentrop-Molotov și consecințele acestuia pentru țara noastră”, https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/35384, accesat la 03.11.2022.
[87] *Ibidem.*
[88] Anatolii Kruglashov, *op. cit.*
[89] Parlamentul României, „Declarație din 28 noiembrie 1991 a Parlamentului României privind referendumul din Ucraina, din 1 decembrie 1991”, https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/35747, accesat la 03.11.2022.
[90] *Ibidem.*

a stabilit o direcție clară a politicii externe a României față de Ucraina, o direcție care, cel puțin în acel moment, nu lăsa locul unei posibile cooperări, în condițiile în care pregătirile pentru referendumul ucrainean erau clar concentrate și pe regiunile asupra cărora România emitea pretenții. Totuși, parlamentarii români au invitat guvernul de la Kiev la negocieri și oferă mandat Guvernului României pentru a discuta, în regim de urgență, „problema teritoriilor românești anexate cu forța de URSS”[91]. Însă, această invitație la negocieri, în condițiile în care Ucraina era în plin proces de schimbare a regimului politic, nu a produs niciun efect. Cele două declarații adoptate de Parlamentul României, coroborate cu atenția pe care mass-media și opinia publică au acordat-o acestui subiect au transformat țara noastră, din perspectiva Kievului, într-un potențial inamic, mai degrabă, decât un viitor partener. Acest lucru este demonstrat și de anularea vizitei programate la București a lui Anatoliy Zlenko, ministrul Afacerilor Externe al Ucrainei, vizită care ar fi avut scopul inițierii relațiilor de cooperare dintre cele două state[92], precum și clasarea constantă a României printre amenințările la adresa securității naționale a Ucrainei[93].

Pe lângă teritoriile anexate de URSS prin protocoalele conexe ale pactului Ribbentrop-Molotov, un alt subiect al discordiei a fost reprezentat de Insula Șerpilor, teritoriu cedat de România către URSS în anul 1948, după semnarea de Guvernul condus de Petru Groza a *Protocolului referitor la precizarea parcursului liniei frontierei de stat dintre Republica Populară Română și URSS*. Așadar, tot mai mulți români din mediul politic, dar nu numai, au început să vadă în Ucraina o unealtă prin care Federația Rusă încerca să submineze suveranitatea statului român. Pe fondul acestor adversități din partea societății românești, în Ucraina au început să apară temeri privind anumite intenții ale României de recuperare a teritoriilor mai sus-menționate. Aceste temeri s-au acutizat odată cu perspectivele de aderare a României la Organizația Tratatului Atlanticului de Nord, procesul fiind văzut ca un factor de presiune asupra Kievului în ceea ce privește negocierile privind zonele maritime disputate[94], chiar dacă, de fapt, apartenența la Organizația Tratatului Atlanticului de Nord ar fi venit cu o serie de reglementări care scoteau în afara discuției un posibil atac al României asupra teritoriului ucrainean. Însă, contrar acestor lucruri, în societatea ucraineană, România a început să fie privită ca un inamic care ar fi putut atenta la integritatea teritorială și politică a statului ucrainean.

Cu toate acestea, odată cu apariția rezultatelor referendumului ucrainean, rezultate extrem de favorabile pentru liderii ucraineni, în condițiile în care 90,32% dintre cetățenii ucraineni au votat pentru independența Ucrainei, și ținând cont și de criticile venite din partea comunității internaționale, România a fost nevoită să își schimbe abordarea politicii externe față de Ucraina[95] și să adopte un discurs moderat asupra independenței Bucovinei de Nord, a Ținutului Herța, a Ținutului Hotin și a județelor din sudul Basarabiei. Un alt semnal de alarmă pentru autoritățile de la București l-a reprezentat procentajul voturilor cetățenilor din regiunile chestionate de România, procentaj covârșitor în favoarea independenței Ucrainei (de exemplu, în oblastul Cernăuți a fost înregistrat un cuantum de 92,78% voturi pentru independența Ucrainei)[96]. În această situație, urmând trendul

---

[91] *Ibidem.*

[92] Peter J. Potichnyj, „The Referendum and Presidential Elections in Ukraine”, Canadian Slavonic Papers, 33:2, 2015, p. 127, DOI: 10.1080/00085006.1991.11091956, accesat la 05.07.2023.

[93] Liliana Ruse, „Relațiile România – Ucraina”, în Contributors, 22.02.2023, https://www.contributors.ro/relatiile-romania-ucraina/, accesat la 05.07.2023.

[94] Șerban Filip Cioculescu, „De la neîncredere şi teamă la cooperare şi parteneriat. România şi Ucraina după Euromaidan şi anexarea Crimeei de către Rusia”, în Monitor Strategic, nr. 1-2, p. 17, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=769195, accesat la 10.07.2023.

[95] Anatolii Kruglashov, *op. cit.*

[96] *Ibidem,* p. 130.

regional de recunoaștere a independenței Ucrainei, România s-a aliniat partenerilor săi, recunoscând Ucraina drept stat independent și suveran la data de 8 ianuarie 1992. Totuși, recunoașterea independenței Ucrainei nu a reprezentat și încheierea diferendelor dintre cele două state. În continuare, politicieni din România, susținuți de o parte a societății civile, au emis pretenții teritoriale asupra statului ucrainean, pretenții care, în lipsa unor soluții reale, nu au făcut altceva decât să altereze și mai mult relațiile bilaterale, să adâncească în mentalul colectiv ideea conform căreia ucrainenii sunt inamici ai românilor și să împiedice orice tentativă de cooperare transfrontalieră. Singura diferență, de această dată, a fost faptul că poziția parlamentarilor care continuau să emită pretenții teritoriale nu era invocată drept punct de vedere oficial al Parlamentului sau al altor instituții ale statului român, lucru care a permis liderilor români să înceapă negocierile cu Ucraina în vederea încheierii unui tratat de bună vecinătate și de recunoaștere a frontierelor comune.

Pentru aplanarea diferendelor politice, a percepțiilor sociale, dar și pentru a crea un climat de siguranță la frontiere, România a început, în anul 1995, o etapă de negocieri cu Ucraina. Acestea au avut ca scop semnarea unui tratat de bună vecinătate care să includă și recunoașterea frontierelor de stat, având în vedere că între cele două state nu mai exista niciun tratat care să asigure suveranitatea teritorială, deoarece tratatul încheiat de România cu Uniunea Sovietică, în anul 1961, își încetase valabilitatea. Pentru partea română era vitală stabilirea unui tratat privind regimul frontierei de stat cu Ucraina, deoarece de acest tratat era condiționată integrarea României în NATO (buna vecinătate fiind un criteriu esențial pentru aderare); de cealaltă parte, Ucraina avea nevoie de încheierea de acorduri de bună vecinătate și recunoaștere reciprocă a frontierelor cu toți vecinii săi, în vederea asigurării integrității teritoriale și a prevenirii conflictelor. În pofida impactului major pe care încheierea acestui tratat l-ar fi avut asupra ambelor state, etapele incipiente ale negocierii dintre partea română și cea ucraineană au fost extrem de dificile. Teritoriile pierdute de România și intrate în componența URSS prin protocoalele secrete ale pactului Ribbentrop-Molotov au reprezentat, încă o dată, principalul diferend dintre cele două părți. Mai exact, România insista ca textul tratatului să includă o denunțare a pactului Ribbentrop-Molotov, precum și a tuturor evenimentelor produse ca urmare a protocoalelor anexate pactului[97].

Cererea României s-a lovit de refuzul categoric al părții ucrainene, care, deși avea nevoie de încheierea unui tratat, nu era dispusă să stipuleze în acesta denunțarea pactului Ribbentrop-Molotov din cauza implicațiilor pe care această denunțare le-ar fi avut asupra teritoriului său. Prin recunoașterea oficială, în cadrul unui tratat supus dreptului internațional, a condamnării pactului menționat, Ucraina ar fi denunțat, practic, și modul de obținere a Bucovinei de Nord, a Ținutului Herța, a Ținutului Hotin, precum și a Cetății Albe, a Chiliei și a Ismailului, oferind câștig de cauză pretențiilor teritoriale ale unora dintre politicienii români. Discursul oficial adoptat de liderii ucraineni a fost acela că pactul a fost invalidat chiar de părțile semnatare, respectiv URSS și Germania, prin ofensiva nazistă pe teritoriul URSS, din 1941. Totodată, partea ucraineană a evidențiat faptul că deputații ucraineni au denunțat pactul Ribbentrop-Molotov prin rezoluția adoptată în anul 1989 de Congresul Deputaților Poporului al URSS[98]. În următoarele runde de negociere, partea ucraineană a venit cu alternativa la insistențele României, și anume condamnarea, în termeni generali, a actelor

[97] Roman Wolczuk, *Ukraine's Foreig and Security Policy 1991-2000*, Routledge, Londra, 2003, p. 86, https://books.google.ro/books?hl=ro&lr=&id=bVORAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=the+treaty+of+good+relations+between+Romania+and+Ukraine&ots=ElDw1n6pQN&sig=tDoPjqF7fhjNe_DLDR2XPERTGKY&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, accesat la 10.07.2023.
[98] *Ibidem.*

comise de regimurile totalitare, însă această propunere a fost refuzată de partea română[99]. Refuzul statului român, la propunerea liderilor de la Kiev, de a introduce o condamnare, în termeni generali, a tuturor activităților comise de regimurile totalitare poate avea două interpretări. Prima interpretare se referă la faptul că lipsa unei mențiuni de condamnare a pactului Ribbentrop-Molotov și înlocuirea acesteia cu o mențiune mai generală nu ar fi lăsat nicio opțiune Guvernului român în încercarea acestuia de a recupera teritoriile disputate, lucru care ar fi afectat credibilitatea politicienilor aflați la putere, precum și rezultatele alegerilor care urmau să se desfășoare în România la sfârșitul anului 1996. Cea de-a doua interpretare a refuzului părții române de a accepta sugestia venită de la Kiev se referă la „dorința de a face dreptate", măcar la nivel simbolic, poporului român, evidențiind, prin condamnarea pactului menționat, caracterul ilegitim al repercusiunilor acestuia. Dificultatea negocierilor, dar și importanța nuanțelor în condamnarea pactului Ribbentrop-Molotov este justificată de interesele de securitate ale ambelor state. Având în vedere lipsa de încredere reciprocă, precum și istoria comună a celor doi vecini, fiecare propunere venită dintr-o parte era privită cu reticență de cealaltă parte și analizată din punct de vedere al siguranței naționale.

Odată cu alegerea unui nou președinte al României, în persoana lui Emil Constantinescu, în noiembrie 1996, abordarea părții române cu privire la negocierile tratatului de bună vecinătate cu Ucraina s-a schimbat radical. Politica externă condusă de președintele Emil Constantinescu, îndreptată mai mult către integrarea euroatlantică a României și mai puțin către expansiunea teritorială sau către recuperarea teritoriilor pierdute în timpul regimului comunist, a reușit să deblocheze impasul negocierilor cu Ucraina. Presiunea încheierii tratatului de partea română a fost cu atât mai mare, cu cât liderii români își doreau un răspuns favorabil din partea NATO la summit-ul de la Madrid, din iulie 1997, cu privire la aderarea României la alianță, iar încheierea unui tratat cu Ucraina constituia un avantaj în discuțiile de aderare. Astfel, pentru a putea continua negocierile, România a renunțat la introducerea în textul tratatului a denunțării pactului Ribbentrop-Molotov, precum și la pretențiile asupra Insulei Șerpilor[100]. În acel moment, soarta întregului tratat a depins de schimbul de scrisori dintre miniștrii Afacerilor Externe ai României și Ucrainei, care urmau să decidă procedurile în baza cărora se va stabili regimul frontierei, chestiune care urma să facă obiectul unui tratat separat, precum și delimitarea platoului continental și a zonelor economice exclusive din Marea Neagră. Odată ce miniștrii Afacerilor Externe ai României și Ucrainei au definitivat procedurile menționate, negocierile au fost încheiate.

România și Ucraina au semnat, la data de 2 iunie 1997, la Neptun, în județul Constanța, *Tratatul cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina* și acordul conex. Documentul a fost semnat mai întâi de miniștrii de Externe ai celor două țări, în data de 3 mai, la Kiev, și apoi de cei doi președinți, Emil Constantinescu și Leonid Kucima. Parlamentul României a ratificat tratatul cu Ucraina în ședința din data de 26 iunie 1997, după o dezbatere îndelungată, nelipsită de acuze la adresa Ucrainei și a negociatorilor români, în special din partea partidelor naționaliste, precum Partidul Unității Națiunii Române (PUNR) și Partidul România Mare (PRM), cu 165 de voturi pentru, 92 împotrivă și o abținere[101].

[99] *Ibidem.*
[100] *Ibidem.*
[101] Parlamentul României, „Adoptarea proiectului de lege privind ratificarea *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina*, https://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=1047&idm=4&idl=1, accesat la 15.07.2023.

Semnarea tratatului de bună vecinătate a reprezentat trecerea într-o nouă etapă a relațiilor româno-ucrainene. Totuși, aplanarea diferendelor la nivel bilateral nu poate fi considerată o reflectare a dorinței de cooperare a celor două state, ci mai degrabă un rezultat al intereselor liderilor români și ucraineni. Pentru România, încheierea unui tratat de bună vecinătate cu Ucraina a fost vitală în perspectiva aderării la NATO. Așadar, trebuie să privim acțiunile României nu doar prin prisma „dorinței de a se înțelege bine cu statul vecin", ci și prin prisma accederii în organizațiile internaționale. De cealaltă parte, Ucraina, fiind conștientă de intențiile României de aderare la NATO, a adoptat, la început, o poziție rezervată, dorind să blocheze sau măcar să întârzie extinderea Alianței către est. Însă, odată cu vizita la Kiev a președintelui SUA, Bill Clinton, în 1995, viziunea Ucrainei s-a schimbat, aceasta fiind de acord cu o extindere care ar fi putut să aducă stabilitate în regiune, cu condiția ca, pe teritoriul statelor membre NATO din Estul Europei, să nu fie depozitate arme nucleare[102]. O altă cerere expresă a liderilor de la Kiev în timpul vizitei lui Bill Clinton în Ucraina a fost aceea ca intrarea României în NATO să fie condiționată de abandonarea tuturor revendicărilor teritoriale asupra Ucrainei[103]. Acest lucru i-a oferit Ucrainei un avantaj în negocierile cu România, în acest mod putându-se explica acceptul formulei generale de condamnare a acțiunilor regimurilor totalitare, în detrimentul condamnării pactului Ribbentrop-Molotov, precum și recunoașterea în totalitate de către România a frontierelor Ucrainei.

Condamnarea tratatului de bună vecinătate cu Ucraina a continuat mult timp după semnarea și ratificarea sa în Parlamentul României. Politicienii români din opoziție, în special cei care făceau parte din partide naționaliste, i-au acuzat pe liderii români de negocieri superficiale și de reprezentarea unor interese străine. Opozanții, în încercarea de a-și susține argumentele, aduceau în discuție declarația Parlamentului României, adoptată cu unanimitate de voturi, în ședința Camerelor reunite, la data de 28 noiembrie 1991, prin care referendumul organizat de Ucraina „în teritoriile românești încorporate cu forța în cadrul fostei URSS" este declarat nul, la fel și consecințele acestuia[104].

Semnarea Tratatului de bună vecinătate și cooperare cu Ucraina a reprezentat un pas important pentru deschiderea României atât către Occident, demonstrând capacitatea de a trece peste pretenții teritoriale în urmărirea integrării euroatlantice, cât și către Ucraina, prin asigurarea acesteia de faptul că, cel puțin la nivel oficial, România nu are pretenții teritoriale asupra Ucrainei. Acest lucru a contribuit, pe termen lung, la îmbunătățirea relațiilor dintre cele două state și la inițierea unei deschideri a frontierei care să permită în această fază familiarizarea reciprocă a cetățenilor din zona de frontieră.

În vederea unei mai bune înțelegeri a modului în care acest tratat a influențat cooperarea dintre România și Ucraina, dar și pentru a observa dacă criticile opoziției politice de la acea vreme au fost sau nu întemeiate, este necesară analizarea *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina.*

---

[102] Tor Bukkvoll, „Ukraine and NATO: The Politics of Soft Cooperation", în *Security Dialogue,* vol. 28, nr. 3, pp. 364-371, DOI: https://doi.org/10.1177/0967010697028003009, accesat la 15.07.2023.

[103] *Ibidem.*

[104] Andrei Nicolae, „Cultură și Istorie", 07.07.2023, https://www.activenews.ro/cultura-istorie/7-iulie-1997-22-de-ani-de-la-ratificarea-Tratatului-cu-Ucraina.-Prof.-Florin-Constantiniu-Pentru-prima-data-de-la-constituirea-Romaniei-Mari-un-guvern-roman-a-cedat-parti-ale-teritoriului-national-fara-a-fi-amenintat-cu-agresiunea-144496, accesat la 02.11.2022.

Tratatul cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina

După cum am specificat anterior, negocierile din jurul *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina* au fost îndelungate și dificile, ca urmare a lipsei de încredere reciprocă a părților, precum și a presiunii interne exercitate din ambele state. Cu toate acestea, renunțarea de către România la introducerea în preambulul tratatului a unui articol care să condamne pactul Ribbentrop-Molotov, cu toate efectele acestuia asupra integrității teritoriale a României, a deblocat procesul de negociere. În locul condamnării exprese și concrete a acelei înțelegeri, a fost introdusă sintagma „acte injuste ale regimurilor totalitare”[105], cu referire și la regimurile militare care au avut un impact negativ asupra relațiilor de cooperare dintre România și Ucraina. Ideea condamnării regimurilor totalitare a fost propusă de partea ucraineană încă de la începutul blocajului în negocieri, însă președintele de la vremea aceea, Ion Iliescu, nu a acceptat o astfel de concesie din partea României. După venirea în fruntea țării a lui Emil Constantinescu, ideea părții ucrainene a fost agreată în vederea continuării negocierilor.

Dacă primul articol al tratatului se referă la cadrul desfășurării relațiilor bilaterale dintre cele două state, cel de-al doilea articol, cel atacat în principal de opoziția naționalistă din România, statuează faptul că „părțile contractante, în concordanță cu principiile și normele dreptului internațional și cu principiile actului final de la Helsinki, reafirmă că frontiera dintre ele este inviolabilă și, de aceea, ele se vor abține, acum și în viitor, de la orice atentat împotriva acestei frontiere, precum și de la orice cerere sau acțiune îndreptată spre acapararea și uzurparea unei părți sau a întregului teritoriu al celeilalte părți contractante*”*[106]. Introducerea acestui articol a făcut clară excluderea, cel puțin la nivel oficial, a oricărei amenințări cu privire la un atac al unei părți asupra celeilalte. Totodată, prin acest articol, România își asumă excluderea posibilității emiterii de pretenții teritoriale asupra Ucrainei, în viitor. Această asumare din partea țării noastre a fost condamnată atât de politicieni, cât și de opinia publică, care încă sperau la o revenire a teritoriilor pierdute în anii 1940.

Un punct important al celui de-al doilea articol se referă la regimul frontierelor de stat. Mai exact, în capitolul 2 al acestui articol, este subliniat faptul că România și Ucraina urmează să încheie un tratat separat privind regimul frontierei comune, dar și să soluționeze diferendul platoului continental și al zonelor economice exclusive din Marea Neagră[107].Această ultimă specificație face referire la chestiunea Insulei Șerpilor, teritoriu important pentru delimitarea zonelor economice exclusive din Marea Neagră ale celor două state. Însă, faptul că părțile conveniseră deja asupra unei proceduri de soluționare a diferendului și asupra încheierii unui tratat separat relevă dorința celor două state de a-și asigura frontiera comună. O încercare din partea României de a încălca tratatul semnat și de a emite pretenții teritoriale asupra nordului Bucovinei sau a altor teritorii ucrainene în timpul procedurilor pentru stabilirea regimului de frontieră ar fi reprezentat o pată neagră pentru țara noastră și, totodată, punerea la îndoială a ordinii teritoriale stabilite prin Acordurile de la Helsinki din 1975, făcând aproape imposibilă orice tentativă de aderare a României la Organizația Tratatului Atlanticului de Nord sau la Uniunea Europeană[108]. Articolul 5 al aceluiași tratat evidențiază angrenarea celor două părți într-un proces de cooperare în cadrul tuturor organizațiilor internaționale, regionale sau subregionale din care fac parte prin sprijinirea reciprocă „în eforturile de integrare în

[105] *Tratatul cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina*, http://www.dri.gov.ro/lege-nr-1291997-pentru-ratificarea-tratatului-cu-privire-la-relatiile-de-buna-vecinatate-si-cooperare-dintre-romania-si-ucraina-semnat-la-constanta-la-2-iunie-1997/, accesat la 10.08.2023.
[106] *Ibidem,* art. 2, cap. 1.
[107] *Ibidem,* art. 2, cap. 2.
[108] Șerban Filip Cioculescu, *op. cit.,* p. 19.

structurile europene și euroatlantice" [109]. Caracterul vizionar al acestui ultim pasaj al articolului a putut fi observat în special în ultimii 10 ani, când România s-a transformat într-unul dintre principalii susținători ai Ucrainei atât în Uniunea Europeană, cât și în cadrul Organizației Tratatului Atlanticului de Nord.

Tratatul care inițiază relațiile bilaterale dintre România și Ucraina creează și cadrul necesar desfășurării cooperării transfrontaliere, acest lucru oferindu-i un caracter modern. Ținând cont de prevederile convenției-cadru europene privind cooperarea transfrontalieră, articolul 8 arată că ambele părți semnatare „vor încuraja și vor sprijini contactele directe și colaborarea reciproc avantajoasă dintre unități administrativ-teritoriale din România și Ucraina, îndeosebi în zonele de frontieră"[110]. Cele două state își asumă și colaborarea în cadrul euroregiunilor existente (Prutul de Sus și Dunărea de Jos), precum și în cadrul celor care urmează a fi create. Observăm, astfel, că acest articol se subscrie reglementărilor internaționale în ceea ce privește cooperarea transfrontalieră, stabilind cadrul cooperării la nivel regional și local și oferind oportunitatea regiunilor aflate la frontiera celor două state să întreprindă relații economice și sociale în mod direct, fără implicarea aparatului central, ci doar cu înștiințarea și, eventual, cu sprijinul acestuia. O astfel de descentralizare la nivelul instituțiilor publice stabilește un cadru corect și eficient de implementare a proiectelor transfrontaliere care nu mai necesită aprobarea „centrului", ci pot fi implementate strict la nivel local sau regional.

Un punct sensibil pentru cele două state, problema minorităților, a fost inclus în cadrul tratatului la articolul 13, care prevede drepturile pe care le au minoritatea română din Ucraina și minoritatea ucraineană din România, obligațiile care le revin celor două state în crearea unui cadru favorabil pentru dezvoltarea minorităților naționale, dar și reducerea gradului de asimilare a acestora. Importanța și sensibilitatea acestui subiect sunt relevate atât de limbajul atent ales, chiar neutru, precum și de amploarea articolului, el cuprinzând aproape o treime din textul tratatului. Principalele capitole ale acestui articol precizează drepturile minorității române din Ucraina și ale minorității ucrainene din România în baza principiului reciprocității, părțile contractante angajându-se să adopte noi măsuri, în caz de nevoie, pentru promovarea tuturor drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale menționate, în concordanță cu normele și standardele internaționale în vigoare.

Capitolul 5 relevă drepturile educaționale ale celor două minorități naționale, precum și obligația părților de a crea „pentru persoanele aparținând minorității române din Ucraina și pentru cele aparținând minorității ucrainene din România aceleași condiții pentru studierea limbii lor materne"[111]. Acest capitol este extrem de important în analiza evoluției relațiilor de cooperare dintre România și Ucraina, deoarece, în repetate rânduri, partea română a invocat lipsa implementării de către Ucraina a condițiilor minime necesare pentru studierea limbii materne, în cazul minorității române din Ucraina. Cu toate că în prezentul tratat sunt foarte bine descrise responsabilitățile ambelor părți în ceea ce privește drepturile minorităților române și ucrainene, observăm acum, la mai bine de două decenii de la semnarea acestuia, că încă există dificultăți în aplicarea completă a reglementărilor convenite, și aici aducem în atenție cazul Ucrainei care, într-o încercare de a diminua influența minorității ruse, a redus drepturile minorităților naționale de a studia în limba maternă, încălcând astfel prevederile acestui tratat, dar și ale altor documente internaționale la care a aderat de-a lungul timpului.

---

[109] *Tratatul cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina*, *op. cit.,* art. 5.
[110] *Ibidem*, art. 8.
[111] *Ibidem,* art. 13.

Continuând analiza *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina* observăm că acesta nu se limitează la stabilirea relațiilor diplomatice, ci merge și mai departe, punând bazele cooperării economice și sociale. Articolul 14 prevede că ambele state își vor acorda reciproc clauza națiunii celei mai favorizate, în special în domeniul economic[112]. Acest lucru ar fi presupus ca ambele state să favorizeze activitățile economice ale operatorilor economici din statul partener, astfel contribuind atât la dezvoltarea economică a regiunilor în cadrul cărora cooperarea are loc, cât și la apropierea dintre cele două state. Implicarea partenerilor într-o cooperare economică atrage cele două părți într-un proces de *spillover*, care are capacitatea de a angrena părțile într-o cooperare mai largă, incluzând, treptat, mai multe domenii. Însă, din păcate, aplicarea acestui articol este strâns legată de voința politică, dar și de starea relațiilor bilaterale dintre cele două state, astfel că în perioadele de răcire a acestor relații, încurajarea investițiilor române în Ucraina sau a celor ucrainene în România nu s-a produs.

Grija pentru mediu reprezintă un alt punct inclus în tratatul încheiat de România și Ucraina. Articolul 16 propune măsuri comune care să reducă poluarea apelor Dunării și ale Mării Negre, precum și „extinderea producțiilor curate din punct de vedere ecologic"[113]. Totodată, cele două state își propun încheierea unor acorduri bilaterale speciale în probleme care privesc mediul înconjurător. Atitudinea pozitivă față de mediul înconjurător este importantă în contextul în care ambele state înțeleg faptul că atât Dunărea, cât și Marea Neagră reprezintă resurse importante pentru regiunile aflate în zona de frontieră.

Un alt acord bilateral special a fost asumat prin articolul 17, care privește regimul liberalizării tranzitului de persoane și mărfuri pe teritoriul celor două state. În acest mod, ambele state doresc facilitarea tranzitului de persoane și mărfuri, angrenându-se într-o politică de deschidere a frontierei. Impactul implementării acestei prevederi asupra cooperării transfrontaliere este unul major, deoarece, odată cu facilitarea tranzitului de persoane și mărfuri aplicat în condiții speciale la punctele de trecere a frontierei, contribuie la fenomenul de *debordering*, fenomen explicat în primul capitol al acestei lucrări.

Un alt punct menit să faciliteze cooperarea în domeniul educației, dar care are un impact important asupra posibilității cetățenilor români de a profesa în Ucraina, precum și a celor ucraineni de a profesa în România, este articolul 19. Acesta prevede, pe lângă cadrul cooperării în domeniul educației, încheierea de acorduri specifice pentru recunoașterea reciprocă a tuturor actelor de studii, fie ele diplome de absolvire sau titluri științifice din ciclul liceal sau universitar[114]. Acest ultim pas ar fi putut avantaja cetățenii în căutarea unui loc de muncă în statul partener. Din păcate, un acord în acest sens a fost încheiat abia în februarie 2023, în contextul conflictului din Ucraina și al crizei refugiaților ucraineni.

La fel ca în cazul recunoașterii reciproce a actelor de studii, prevederile articolului 21, care are în vedere eforturi comune în informarea „reciprocă și obiectivă a cetățenilor celor două țări"[115] prin diseminarea de informații relevante din viața politică socială, culturală și economică, nu au fost implementate cu succes. Transpunerea în practică a unui astfel de articol ar fi fost benefică în procesul de apropiere a celor două națiuni prin cunoașterea culturii, prin familiarizarea lingvistică sau prin înțelegerea reciprocă a modului de viață și a problemelor cu care se confruntă cele două societăți. O

[112] *Ibidem,* art. 14.
[113] *Ibidem.*
[114] *Ibidem,* art. 19.
[115] *Ibidem,* art. 21.

mai bună cunoaștere a celor două națiuni ar fi favorizat relațiile bilaterale, ținând cont de modul în care palierul politic poate fi influențat de societatea civilă, însă lipsa integrării unor indicatori concreți de rezultat în cadrul articolului și lipsa mențiunii încheierii unui acord bilateral în acest domeniu au făcut imposibilă cuantificarea gradului de implementare. Pornind cu această problemă, atât România, cât și Ucraina au „omis" respectarea prevederilor articolului 21, nefăcându-și un obicei din transmiterea de știri despre statul partener la televiziunile publice sau în presa de stat. Din această cauză, cele două popoare cunosc foarte puține lucruri unul despre celălalt, astfel fiind mult mai dificilă construirea unei relații de cooperare, fie ea la nivel central sau la nivel transfrontalier.

Având în vedere complexitatea relațiilor dintre cele două state, complexitate oferită de proximitatea acestora, evoluția în timp a relațiilor, precum și numărul mare de domenii de cooperare în care cei doi parteneri pot fi angrenați, articolul 25 oferă șansa României și Ucrainei să încheie acorduri separate în domenii de interes care nu au fost cuprinse în cadrul tratatului analizat de noi. Acest lucru a condus, după cum vom releva în prezentul capitol, la încheierea unui număr mare de acorduri în diferite domenii, prin care se creează cadrul necesar cooperării.

Ultimele articole ale *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina* (art. 27, 28 și 29) se referă la valabilitatea acestuia, respectiv zece ani, cu prelungire automată de cinci ani, dacă părțile nu decid denunțarea acestuia, precum și la modalitatea de ratificare a acestuia de către parlamentele naționale ale celor două state.

Analizat într-un cadru amplu, putem conchide că acest tratat a fost necesar pentru inițierea relațiilor de colaborare dintre România și Ucraina. Chiar dacă ambele state au avut interese secundare în spatele încheierii tratatului (România – aderarea la NATO și la Uniunea Europeană, Ucraina – obținerea recunoașterii frontierelor și perspective de relansare economică), acesta a deschis calea către o mai bună înțelegere la nivel politic, exprimând deschiderea liderilor în inițierea relațiilor bilaterale, precum și către o cooperare transfrontalieră, reglementând domeniile majore și oferind posibilitatea creării cadrului necesar reglementării domeniilor atrase ulterior în cooperare. Abordarea subiectelor sensibile, cum sunt recunoașterea frontierelor comune sau drepturile minorităților naționale, reprezintă o reușită diplomatică în procesul de negociere desfășurat între cele două părți, dar și un câștig atât pentru state, cât și pentru minoritatea română din Ucraina sau minoritatea ucraineană din România.

În ceea ce privește reacția negativă a unor politicieni români și ucraineni cu privire la textul tratatului, putem afirma, în urma analizei tratatului, că acesta a cuprins subiectele care influențează relațiile dintre cele două părți, lăsând totuși deschisă calea pentru noi tratate și/sau acorduri care să reglementeze chestiuni mai amănunțite care apar în cadrul cooperării. Astfel, denunțarea semnării tratatului drept element de trădare națională nu este validă, deoarece un astfel de acord era necesar în vederea inițierii unei cooperări din care atât România, cât și Ucraina să aibă de câștigat. Totuși, câteva subiecte importante, care au un impact major în relațiile de cooperare româno-ucrainene, nu au fost introduse în textul tratatului. Lipsa mențiunii situației combinatului KGOKOR de la Krivoi Rog, Ucraina, unde România deține 27% din acțiuni, ori lipsa mențiunii statutului canalului Bâstroe dovedește, încă o dată, dificultatea și complexitatea negocierilor prevederilor incluse în tratat. Includerea subiectelor menționate ar fi putut facilita relațiile bilaterale prin stabilirea anumitor clarificări sau poziționări ale fiecărui stat, prevederi care ar fi putut fi aduse în discuție în momentele în care cele două situații menționate afectează relațiile dintre România și Ucraina.

2.3.2. Perioada 2000-2014

Odată cu semnarea Tratatului de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina, relațiile bilaterale oficiale au intrat într-o eră a normalității. Cele două state au început să coopereze atât în facilitarea schimburilor economice, cât și în încheierea de noi acorduri bilaterale în vederea creării cadrului de cooperare pentru noi domenii, iar aceste lucruri vor putea fi observate de-a lungul analizei noastre vizând perioada 2000-2014.

Începutul anilor 2000 a găsit ambele state implicate într-o încercare de redresare economică în continuarea procesului de tranziție către democrație și capitalism. Gestionarea afacerilor interne prevala în raport cu deschiderea către cooperarea transfrontalieră cu statele vecine. Totuși, în baza prevederilor asumate prin articolul 2 al Tratatului de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina, cele două state au fost nevoite să reînceapă negocierile în vederea încheierii unui tratat privind regimul de frontieră. Având experiența negocierii primului tratat și cunoscând procedura pentru stabilirea regimului frontierei de stat (procedură stabilită prin scrisori între miniștrii afacerilor externe ai României și Ucrainei și atașată tratatului semnat în anul 1997), s-a reușit ca negocierile cu privire la acest subiect să fie încheiate în decurs de cinci ani, durata mare de timp fiind alocată cartografierii frontierei de stat comune. La data de 17 iunie 2003, președinții României și Ucrainei au semnat, la Cernăuți, *Tratatul privind regimul frontierei de stat româno-ucrainene, colaborarea şi asistența mutuală în probleme de frontieră*. Acesta a intrat în vigoare, după ratificarea în parlamentele naționale, la data de 27 mai 2004. Tratatul statuează că Bucovina de Nord, Ținutul Herța, Ținutul Hotin și județele din sudul Basarabiei fac parte din Ucraina. Astfel, frontiera comună dintre România și Ucraina a fost stabilită în baza documentelor încheiate între România și fosta Uniune a Republicilor Sovietice Socialiste și, în special, în baza Tratatului privind regimul frontierei, încheiat în anul 1961. La aceste documente au fost adăugate procese-verbale ale semnelor de frontieră, precum și diverse documente privind traseul frontierei aflat în vigoare la data proclamării independenței statului ucrainean[116]. Perfectarea acestui document juridic dintre România și Ucraina reușește să pună capăt diferendelor teritoriale dintre România și Ucraina, conținând asigurări suplimentare (față de tratatul încheiat în anul 1997) cu privire la delimitările frontierei comune, precum și la recunoașterea comună a acestora. Reușita încheierii tratatului privind regimul frontierei comune s-a datorat intereselor politice ale celor două state. România, aflată în plin proces de aderare la Uniunea Europeană, a conștientizat faptul că beneficiile integrării europene sunt mult mai mari față de posibilele beneficii obținute în cazul tergiversării negocierilor cu Ucraina. De cealaltă parte, statul ucrainean, aflat într-o situație similară, și-a declarat deschiderea față de cooperarea cu Uniunea Europeană, înțelegând beneficiile economice și politice pe care aceasta le aduce. Observăm cum Uniunea Europeană reprezintă un factor determinant în apropierea relațiilor româno-ucrainene prin sprijinul oferit în vederea consolidării statului de drept și a economiei statelor partenere.

Înțelegerea celor două părți în privința regimului frontierei a avut o consecință directă asupra definirii regiunii frontaliere, precum și asupra conturării regiunilor transfrontaliere, lucru imposibil de realizat înaintea încheierii unui acord care să stabilească clar liniile de demarcație dintre cele două state. În acest context, putem aprecia că a luat naștere cooperarea transfrontalieră dintre România și Ucraina, deoarece abia acum, cele două state au la dispoziție, pe lângă cadrul legal al cooperării, stabilit printr-un tratat, și regiunile exacte în care cooperarea transfrontalieră este posibilă.

[116] Liviu Dumitru, „Practica României cu privire la delimitarea și demarcarea frontierelor terestre și a spațiilor maritime", în *Relații Internaționale. Plus*, nr. 1, p. 35.

Revenind la reușita diplomatică materializată prin *Tratatul privind regimul frontierei de stat româno-ucrainene, colaborarea și asistența mutuală în probleme de frontieră*, putem afirma că, deși a fost prezentată drept un real succes atât pentru România, cât și pentru Ucraina, cele două state reușind să depășească obstacolele trecutului și să își îndrepte privirea către viitoarea cooperare, negocierile în vederea încheierii acestui tratat au eșuat asupra unui punct important reprezentat de delimitarea platoului continental al Mării Negre și a zonelor economice exclusive ale României și ale Ucrainei. Deși negocierile pentru stabilirea celor două chestiuni extrem de importante în economia părților au fost purtate în paralel cu cele pentru stabilirea regimului frontierei de stat, între anii 1998 și 2004 având loc 24 de runde de negociere între delegațiile oficiale și încă 10 întâlniri la nivelul grupurilor de experți, nu s-a reușit agrearea unei soluții comune, părțile nefiind de acord cu opțiunile identificate. Astfel, textul unui acord privind delimitarea platoului continental și a zonelor economice exclusive ale României și Ucrainei în Marea Neagră nu a fost aprobat. Principala problemă în acest caz a fost reprezentată de extinderea zonelor economice exclusive ale celor două state în raport cu Insula Șerpilor, insulă recunoscută de România ca aparținând statului ucrainean. Mai exact, cele două părți nu au putut cădea de acord asupra împărțirii zonelor economice exclusive din Marea Neagră, deoarece Ucraina își dorea această împărțire luând drept punct de plecare Insula Șerpilor, deși, conform practicilor internaționale, reperul în vederea împărțirii acestor zone face referire la cel mai extrem punct locuit al celor două state, pe când Insula Șerpilor nu reprezintă caracteristicile necesare pentru a fi locuită[117]. Această neînțelegere dintre părți nu a putut fi soluționată în cadrul negocierilor bilaterale, astfel că România a înaintat, la data de 16 septembrie 2004, cazul către Curtea Internațională de Justiție de la Haga în vederea soluționării diferendului. Verdictul a fost pronunțat la data de 3 februarie 2009, oferind câștig de cauză procedurii de delimitare a zonelor economice exclusive propusă de România. Mai exact, aceasta a stabilit, în baza delimitării maritime, trasând o linie echidistantă în raport cu țărmurile celor două state, ca aproximativ 79% din zona disputată dintre cele două state să aparțină României[118]. Decizia Curții Internaționale de Justiție a fost recunoscută și de partea ucraineană, punând capăt ultimului diferend teritorial major dintre cele două state.

Pe durata desfășurării procesului, între anii 2004 și 2009, relațiile dintre cele două state au continuat să funcționeze, având ca rezultat consolidarea relațiilor bilaterale necesare deschiderii cooperării transfrontaliere și intensificării schimburile economice. Deschiderea spre cooperarea economică, reprezentând un factor de bază al cooperării transfrontaliere, este redată și de evoluția schimburilor comerciale dintre cele două state care, după cum vom vedea în tabelul de mai jos, a crescut considerabil în perioada 2000-2014.

[117] Bogdan Aurescu și Elena-Gabriela Paris, „The European and Euro-Atlantic Integration of Romania and the Bilateral Negociations with Ukraine”, în *Euro-Atlantic Studies*, nr. 5, p. 142, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=660623, accesat la 10.08.2023.
[118] Liviu Dumitru, *op. cit.*

Tabelul 1. Evoluția schimburilor comerciale dintre România și Ucraina între anii 2000 și 2014

An	Exporturi ale României în Ucraina	Exporturi ale Ucrainei în România
2000	126.000.000 $	198.000.000 $
2004	99.300.000 $	915.000.000 $
2008	1.250.000.000 $	724.000.000 $
2012	1.070.000.000 $	759.000.000 $
2014	859.000.000 $	594.000.000 $

Sursă: Observatory of Economic Complexity, Ukraine-Romania[119].

După cum putem observa din tabelul de mai sus, schimburile economice dintre cele două state, reprezentate de exporturile României în Ucraina și de cele ale Ucrainei în România, au avut parte de fluctuații semnificative datorate atât situației interne din ambele state, precum și relațiilor de cooperare, acestea din urmă continuând să existe și, în unele situații, să se dezvolte semnificativ. În intervalul 2000-2004, exporturile Ucrainei în România depășesc cu mult exporturile României în Ucraina, acest lucru datorându-se în principal faptului că România a reprezentat o piață de desfacere pentru produsele ucrainene, odată cu semnarea tratatului de cooperare din 1997. Numărul mic al exporturilor României în Ucraina, raportat în dolari americani, poate fi explicat prin îndreptarea economiei țării noastre către statele Uniunii Europene, în contextul pregătirii aderării la UE și prin nemulțumirea liderilor din România cu privire la eșecul negocierilor pentru delimitarea platformei continentale și a zonelor economice exclusive din Marea Neagră. Lucrurile se schimbă în anul 2008, când România preia conducerea în clasamentul exporturilor către statul ucrainean, poziție menținută detașat până în anul 2014, în timp ce Ucraina scade constant. Începând cu anul 2014, an al invaziei Federației Ruse în Crimeea, Ucraina se concentrează pe distribuția produselor pe plan intern și mai puțin pe exporturile către România. O dovadă a evoluției pozitive a relațiilor de cooperare dintre cele două state în perioada 2000-2014 este și diversificarea domeniilor schimburilor comerciale. Dacă, în anul 2000, principala categorie de export a Ucrainei în România se baza pe fier semifabricat (16,6%), fier laminat (12%) și minereu de fier (13,1%), iar cea a României în Ucraina era reprezentată de petrol rafinat, în proporție de 74,1%, odată cu deschiderea mai multor domenii de cooperare, schimburile economice au ajuns, spre sfârșitul anului 2014, să se bazeze pe materiale lemnoase, minereu de fier, materiale de îmbrăcăminte, îngrășăminte azotate, petrol rafinat, cereale, automobile sau produse farmaceutice[120].

Este interesant de observat, în această analiză, faptul că decizia Curții Internaționale de Justiție de la Haga nu a afectat schimburile economice dintre România și Ucraina, deși la nivel politic și al mass-mediei, începând din 2008, relațiile au început să se răcească. Acest lucru denotă o maturitate a schimburilor economice româno-ucrainene care are capacitatea de a contribui la flexibilizare frontierei. Totuși, trebuie să menționăm că lipsa de fluctuații majore în schimburile economice dintre

[119] Observatory of Economic Complexity, „Ukraine-Romania”, https://oec.world/en/profile/bilateral-country/ukr/partner/rou?dynamicBilateralTradeSelector=year2014, accesat la 11.08.2023.
[120] *Ibidem*.

cele două state a fost facilitată și de lipsa unor repercusiuni politice asupra frontierei, în sensul înăspririi controalelor sau al adăugării de taxe vamale.

Revenind la evoluția relațiilor dintre România și Ucraina în perioada 2000-2014, este necesar să evidențiem implementarea, odată cu aderarea României la Uniunea Europeană, a *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*, program finanțat de Uniunea Europeană prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate, având un buget de 126,72 milioane de euro[121]. Programul și-a propus implicarea în cadrul cooperării transfrontaliere a celor trei state în vederea susținerii și a soluționării problemelor cu care se confruntă regiunile de frontieră. Odată cu implementarea sa, au fost conturate și primele regiuni transfrontaliere dintre România și Ucraina, respectiv dintre România și Republica Moldova, regiuni considerate pregătite pentru a întreprinde activități de cooperare transfrontalieră.

Figura 1. Reprezentare grafică a regiunilor incluse în cadrul *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*



Sursă: Site-ul oficial al *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*[122]

După cum putem observa în *Figura 1*, regiunile eligibile pentru acest program au fost județele românești Suceava, Botoșani, Iași, Galați și Tulcea, oblasturile ucrainene Odessa și Cernăuți și întregul teritoriu al Republicii Moldova. Acest lucru a angrenat cele trei state într-o cooperare facilă, susținută de Uniunea Europeană. Numărul mare de proiecte depuse pentru finanțare reprezintă un succes în cazul *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*, arătând încă o dată deschiderea părților spre dezvoltarea reciprocă, trecând peste neînțelegerile politice. Au fost depuse un număr de 422 de proiecte pentru finanțare, fiind solicitat un buget în valoare de 320 milioane de euro[123].

121 *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*, http://www.ro-ua-md.net/program/prezentare-generala/, accesat la 17.11.2022.
122 *Ibidem.*
123 Iordan Gheorghe Bărbulescu, Mircea Brie și Nicolae Toderaș, *op. cit.,* p. 67.

Prin *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013,* Politica Europeană de Vecinătate a contribuit considerabil la apropierea dintre cele două state, deoarece a impulsionat luarea de măsuri concrete în vederea îmbunătățirii relațiilor bilaterale și a ajutat, cel puțin în cazul României și al Ucrainei, la apropierea dintre cetățeni, odată cu implementarea proiectelor comune.

Cu toate acestea, relațiile politice dintre România și Ucraina, în ciuda bunelor schimburi economice, precum și a implementării în comun de proiecte în cadrul programului finanțat de Uniunea Europeană (descris mai sus), au început să se răcească odată cu anul 2008. Apariția în mass-media din România a unor discursuri dure la adresa Ucrainei privind tergiversarea negocierilor pentru delimitarea platformei continentale și a zonelor economice exclusive din Marea Neagră, coroborate cu procesul înaintat de România la Curtea Internațională de Justiție de la Haga în vederea soluționării diferendului, a început să trezească reacții și de partea ucraineană. La problema menționată se mai adaugă nemulțumirile statului român cu privire la modul în care statul ucrainean tratează minoritatea română din Ucraina, ale cărei drepturi educaționale și de manifestare civică și/sau politică îi erau îngrădite. Punctul culminant care a influențat drastic relațiile bilaterale dintre cele două state a fost reprezentat de inaugurarea de către Ucraina, în 2007, a canalului Bâstroe, care face legătura dintre Dunăre și Marea Neagră și asupra căruia România a avut o reacție negativă, motivând că acest canal are capacitatea de a afecta negativ speciile de faună din Delta Dunării[124]. Odată cu finalizarea acestui canal, divergențele de opinie la nivel politic s-au întețit, lucru dovedit și de declarațiile fostului ministru al apărării din Ucraina, Yuriy Yekhanurov, care declara că „România este principalul nostru dușman, nu Rusia”[125], precum și de cele ale Iuliei Timoșenko, prim-ministru al Ucrainei între anii 2007 și 2010, prin care aceasta le promitea susținătorilor acesteia că dacă va ajunge președinte al Ucrainei, va revizui efectele juridice ale deciziei Curții Internaționale de Justiție de la Haga privind platoul continental și zonele economice exclusive ale Mării Negre[126]. Asemenea afirmații, în contextul deja șubred al relațiilor politice bilaterale, nu au făcut altceva decât să reîntoarcă acest domeniu de cooperare la stadiul de neîncredere al anilor 1990.

Răcirea relațiilor bilaterale româno-ucrainene s-a reflectat și în lipsa comunicării pe canalele oficiale dintre cele două state, precum și în tensiunea apărută în mass-media din România și Ucraina. Pentru a înțelege mai bine această etapă de răcire a relațiilor, putem să comparăm numărul întâlnirilor oficiale dintre președinții României și Ucrainei, în perioada 2000-2008, când aceste întâlniri reprezentau o obișnuință, odată cu semnarea Tratatului de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina, în 1997, și lipsa întâlnirilor dintre oficiali în perioada 2008-2014. Dacă, în intervalul 2000-2008, au avut loc 12 întâlniri oficiale între președinții celor două state, în diverse contexte, în perioada 2008-2014 nu a avut loc nicio întâlnire. Singurul canal de comunicare politică lăsat deschis a fost cel dintre miniștrii afacerilor externe ai României și Ucrainei, care au încercat, în repetate rânduri, soluționarea diferendelor apărute.

Observăm că, pentru Romania și Ucraina, perioada 2000-2014 a fost una a construirii relațiilor de cooperare și de încredere reciprocă, o etapă sensibilă, în cadrul căreia chiar și cele mai mici dispute au avut capacitatea de a afecta relațiile bilaterale. Deși această perioadă este caracterizată de

---

[124] Digi24, „România, relații tensionate cu Ucraina. Cel mai sensibil subiect, canalul Bâstroe”, 21.02.2014, https://www.digi24.ro/stiri/externe/mapamond/romania-relatii-tensionate-cu-ucraina-cel-mai-sensibil-subiect-canalul-bastroe-203858, accesat la 20.11.2022.

[125] Iulian Chifu, „Relațiile româno-ucrainene în epoca nevoii Parteneriatului Strategic”, în *Polis. Journal of Political Science*, vol. 4, nr. 22, p. 22, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=829113, accesat la 20.11.2022.

[126] Șerban Filip Cioculescu, *op. cit.,* p. 21.

încheierea cu succes a *Tratatului dintre România și Ucraina privind regimul frontierei de stat româno-ucrainene, colaborarea și asistența mutuală în problemele de frontieră* (succes care a asigurat cele două state de recunoașterea reciprocă a frontierei, de inviolabilitatea acesteia, precum și de intensificarea cooperării economice și excluderea acesteia din sfera de influență a palierului politic), lipsa identificării unei soluții comune în privința platformei continentale și a zonei economice exclusive din Marea Neagră și înaintarea cazului de către România la Curtea Internațională de Justiție de la Haga au eclipsat reușitele obținute în negocierile paralele. Această neînțelegere a readus în discuție, de partea ucraineană, anumite temeri cu privire la pretențiile teritoriale ale României asupra Ucrainei, fiind vizată în acest caz Insula Șerpilor, fără a lua în considerare lucrurile asumate de cele două state prin tratatele deja încheiate. Persistența știrilor legate de intențiile expansioniste ale României în opinia publică ucraineană, fără a lua în considerare documentele juridice semnate de cele două state, arată impactul pe care poziția oficială a României de la începutul anilor 1990 l-a avut asupra poporului ucrainean, care își căuta drumul către independență și democrație. Prin urmare, ideea conform căreia România își dorește părți din teritoriul ucrainean nu a fost ștearsă după inițierea cooperării, ci doar a fost ignorată de naționaliștii ucraineni, ea reieșind la lumină în contextul diferendului iscat de Insula Șerpilor.

Inițierea cooperării transfrontaliere în contextul creării regiunilor de frontieră, după anul 2004, a menținut relațiile de cooperare măcar în regiunile de frontieră, lucru demonstrat de numărul mare de proiecte depuse pentru finanțare prin *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*. Descentralizarea stabilită în cadrul cooperării transfrontaliere prin tratatul semnat de România și Ucraina în 1997 a contribuit la menținerea unor bune relații în regiunile transfrontaliere. Fără această descentralizare, relațiile politice bilaterale ar fi intervenit constant în cooperarea transfrontalieră, punând, probabil, piedici acesteia.

Ruptura apărută în relațiile bilaterale în anul 2008, cauzată de acumularea nemulțumirilor României față de atitudinea statului ucrainean în privința minorității române din Ucraina, la care se adaugă construcția și inaugurarea canalului Bâstroe, a reprezentat un regres major al relațiilor de cooperare dintre cele două state, readucând în prim-plan neîncrederea și indiferența reciproce. Această pauză de cinci ani în relațiile politice bilaterale a oprit perspectivele de intensificare a cooperării transfrontaliere, însă nu a produs schimbări notabile în percepția frontierelor sau a mecanismele de cooperare deja implementate.

2.3.3. Perioada 2014-2022

Relațiile bilaterale dintre România și Ucraina au intrat într-o etapă de reconstrucție începând cu anul 2014, după cinci ani de tensiuni și atacuri politice frecvente. Principalul catalizator al schimbării a fost reprezentat de asumarea parcursului european al Ucrainei, odată cu Revoluția din noiembrie 2013-februarie 2014, căruia i se adaugă invazia Federației Ruse în Ucraina și anexarea Peninsulei Crimeea și a orașului Sevastopol, în martie 2014. Aceste evenimente au condus la o schimbare a atitudinii politicienilor români față de Ucraina, atât prin prisma cooperării europene cu această țară, cât și din considerente de securitate în regiune.

România a fost printre primele state care, odată cu anexarea Peninsulei Crimeea și a orașului Sevastopol de către Federația Rusă, au condamnat acțiunile ilegale prin vocea președintelui de la acea vreme, Traian Băsescu. Mai mult, printr-un comunicat de presă al Ministerului Afacerilor Externe, România a reiterat dezacordul cu privire la proclamarea Republicii Autonome Crimeea și a orașului

Sevastopol, precum și la decizia adoptată de Duma de Stat de la Moscova de a anexa aceste teritorii, reiterând faptul că România nu va recunoaște niciun act care prevede anexarea Republicii Autonome Crimeea[127]. Semnalul puternic trimis de la București, asociat lobby-ului autorităților române în cadrul comunității internaționale în vederea sancționării Federației Ruse pentru faptele comise, a redeschis canalele de comunicare dintre România și Ucraina, conducând astfel relațiile bilaterale către un făgaș normal și oferind oportunitatea reinițierii și accelerării cooperării transfrontaliere. Contextul dificil din sudul Ucrainei a contribuit indirect și la schimbarea percepției cetățenilor români asupra poporului ucrainean. Mediatizarea conflictului izbucnit în anul 2014 în Ucraina și evidențierea faptelor injuste ale Federației Ruse au indus un sentiment de empatie față de poporul ucrainean, sentiment împărtășit și de poporul român, care a devenit interesat de ceea ce se întâmplă în țara vecină, fie și numai din îngrijorarea indusă de proximitatea unui conflict. Astfel, în decurs de câteva luni, subiectul Ucraina a ajuns mai des în mass-media românească decât în ultimul deceniu, lucru care a familiarizat românii cu vecinii de peste graniță și a legitimat autoritățile statului să continue susținerea independenței și a suveranității teritoriale ale Ucrainei.

În contextul reapropierii dintre România și Ucraina, al schimbării liderilor politici din ambele state (în România, alegerea în funcția de președinte a lui Klaus Iohannis, iar în Ucraina, venirea la putere a lui Petro Poroșenko), al sprijinului oferit de Occident Ucrainei (unul dintre răspunsurile la agresiunea Federației Ruse în Crimeea), relațiile româno-ucrainene capătă un nou contur, iar acest lucru se reflectă și în schimburile economice.

Tabelul 2. Evoluția schimburilor comerciale dintre România și Ucraina între anii 2016 și 2022

An	Exporturi ale României în Ucraina	Exporturi ale Ucrainei în România
2016	454.000.000 $	735.000.000 $
2018	671.000.000 $	957.000.000 $
2020	709.000.000 $	1.060.000.000 $
2022	1.600.000.000 $	3.905.000.000 $

Sursă: Observatory of Economic Complexity, Ukraine-Romania[128]și United Nation Comtrade Database[129]

În tabelul care prezintă schimburile comerciale dintre România și Ucraina în perioada 2016-2022, observăm că, spre deosebire de perioada precedentă (2000-2014), Ucraina depășește România la acest capitol, conducând detașat în toate cele patru intervale analizate. Un alt lucru identificat, raportându-ne la perioada 2000-2014, este schimbarea comportamentului economic al Ucrainei în 2022, anul declanșării invaziei la scară largă a Federației Ruse în Ucraina, față de anul 2014, marcat de anexarea Peninsulei Crimeea și a orașului Sevastopol. În anul 2022, în ciuda invaziei Federației Ruse, exporturile Ucrainei în România nu numai că nu au scăzut, ci s-au majorat de 3,6 ori în decursul

[127] Ministerul Afacerilor Externe al României, „Press release on non-recognition of the annexation of the Autonomous Republic of Crimea and of the city of Sevastopol by the Russian Federation", 2014, https://www.mae.ro/en/node/25488, accesat la 05.02.2022.

[128] Observatory of Economic Complexity, *op. cit.*

[129] United Nation Comtrade Database, „Trade Data", https://comtradeplus.un.org/TradeFlow?Frequency=A&Flows=X&CommodityCodes=TOTAL&Partners=804&Reporters=642&period=2022&AggregateBy=none&BreakdownMode=plus, accesat la 15.08.2023.

anului 2022 față de anul 2020. Aceeași tendință ascendentă o urmează și exporturile României către Ucraina în perioada analizată, acestea culminând cu o dublare în anul 2022, față de anul 2020. Creșterea schimburilor comerciale reciproce, reprezentate prin exporturi, în perioada analizată, relevă deschiderea către cooperarea la care ne-am referit la începutul acestui subcapitol. Mai mult, schimbarea comportamentului comercial în anul 2022 față de anul 2014, în condițiile în care ambii ani au fost marcați de agresiuni armate ale Federației Ruse în Ucraina, ne poate oferi indiciile unui parteneriat solid, care a atras mai multe domenii de cooperare, evidențiind gradul de interdependență al celor două state.

Un alt facilitator al apropierii relațiilor dintre România și Ucraina în perioada 2014-2022 este reprezentat de implementarea unui nou program, finanțat de Uniunea Europeană prin intermediul Parteneriatului Estic, respectiv *Programul Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020*. Spre deosebire de precedenta perioadă de finanțare (2007-2013), România a derulat două programe paralele, unul cu Republica Moldova și unul cu Ucraina, pentru a putea extinde cooperarea și în restul regiunilor transfrontaliere pe care țara noastră le împarte cu vecinii ucraineni. Cooperarea transfrontalieră cu Ucraina s-a extins dincolo de județele românești Suceava, Botoșani, Iași, Galați și Tulcea, oblasturile ucrainene Odessa și Cernăuți, județe implicate în perioada de finanțare 2007-2013, incluzând în noua perioadă de finanțare județele Satu Mare, Maramureș și oblasturile ucrainene Ivano-Frankivsk și Transcarpatia. În același timp, au fost excluse, ca fiind neeligibile, județele Iași și Galați. Noile regiuni au adus un plus cooperării transfrontaliere cu Ucraina, având în vedere că în județele Maramureș și Satu Mare regăsim un număr mare de etnici ucraineni, la fel cum, în oblasturile ucrainene Ivano-Frankivsk și Transcarpatia, regăsim un număr mare de etnici români, capabili să faciliteze implementarea proiectelor comune și să contribuie astfel la creșterea integrării zonei de frontieră.

Revenind la relațiile bilaterale dintre România și Ucraina și la evenimentele care au influențat cooperarea în perioada analizată, este important să menționăm rolul asumat de România, începând cu anul 2014, în promovarea Ucrainei în toate organizațiile euroatlantice din care țara noastră face parte. Atitudinea responsabilă și echilibrată pe care România o are față de Ucraina în cadrul Uniunii Europene reprezintă un prim exemplu al lobby-ului și al susținerii asumate de țara noastră. În cadrul instituțiilor europene, nu de puține ori, atât președintele statului (în timpul întâlnirilor Consiliului European), cât și membrii guvernului (în diferitele formațiuni ale Consiliului Uniunii Europene) sau europarlamentarii români din Parlamentul European au susținut cauza Ucrainei, evidențiind nevoia susținerii acesteia și condamnând, în același timp, Federația Rusă pentru acțiunile ilegale întreprinse pe teritoriul suveran al Ucrainei. Odată cu invazia la scară largă a Federației Ruse din februarie 2022, sprijinul considerabil al României a fost și mai evident, în special în primele momente ale războiului. Discursul țării noastre în susținerea statului vecin a contribuit la mobilizarea comunității internaționale în oferirea de sprijin Ucrainei și în condamnarea Federației Ruse.

Pe lângă promovarea Ucrainei în cadrul Uniunii Europene, România susține integrarea Ucrainei în Alianța Tratatului Atlanticului de Nord, președintele Klaus Iohannis afirmând, în repetate rânduri, necesitatea includerii Ucrainei în această alianță. Mai mult, țara noastră a contribuit, începând cu anul 2014, la procesul de reformă a Ucrainei și la cel de modernizare a armatei, prin oferirea de expertiză în domeniu atât la nivel bilateral, cât și în cadrul organismelor create de NATO[130]. Un exemplu relevant în acest sens este exercitarea rolului de națiune-lider pentru gestionarea Fondului

[130] Ministerul Afacerilor Externe, „Comisia NATO-Ucraina”, https://nato.mae.ro/node/269#null, accesat la 15.08.2023.

Voluntar Financiar de Asistență (*trust fund*) al NATO, în vederea susținerii securității cibernetice a Ucrainei. În cadrul acestui proiect, datorită eforturilor Serviciului Român de Informații și ale Oficiului pentru Controlul Financiar al NATO, a fost aprobat acordul de management financiar prin care Ucraina este sprijinită în domeniul apărării cibernetice prin consultanță oferită de experți ai statelor partenere și prin resurse financiare. Prin acest fond de asistență, numai în anul 2015, România, în calitate de stat coordonator, a alocat o contribuție de 500 000 de euro[131]. Fondul Voluntar Financiar de Asistență al NATO și-a încetat funcționarea în anul 2019, după ce experții implicați au constatat că Ucraina poate face față singură amenințărilor cibernetice.

Aceste moduri prin care România sprijină Ucraina în cadrul Uniunii Europene și Alianței Tratatului Atlanticului de Nord reafirmă angajamentul pe care țara noastră și l-a asumat în anul 2014 în vederea promovării integrării euroatlantice a Ucrainei. Chiar dacă motivele care stau la baza acestei abordări a României sunt subiective, cum ar fi susținerea stabilității Ucrainei în scopul de a nu avea o frontieră directă cu Federația Rusă ori asumarea unui rol de lider în regiunea Europei de Est, consecvența cu care țara noastră sprijină Ucraina, precum și deschiderea acesteia înspre menținerea de bune relații de cooperare cu România denotă o maturitate a liderilor politici și o înțelegere a importanței bunei vecinătăți în contextul internațional actual.

Această ultimă perioadă analizată, cuprinsă între anii 2014 și 2022, reprezintă o etapă caracterizată de stabilitate în cadrul relațiilor de cooperare datorată deschiderii celor două state, precum și identificării avantajelor cooperării. Chiar dacă reinițierea relațiilor a fost făcută într-un moment dificil pentru Ucraina, un moment în care suveranitatea teritorială îi era încălcată de Federația Rusă, nu putem suspecta cele două state de interese ascunse, deoarece scopul lor este acela de a promova stabilitatea în regiune și de a garanta siguranța și prosperitatea propriilor cetățeni. România a fost printre primele state care au condamnat anexarea Peninsulei Crimeea și a orașului Sevastopol, iar prin susținerea sancțiunilor impuse de Uniunea Europeană împotriva Federației Ruse a demonstrat că poate să fie un bun vecin și că pretențiile teritoriale ale țării noastre ies total din discuție. În acest mod, după depășirea „șocului" invaziei, coroborată cu impulsul oferit de semnarea de către Ucraina a Acordului de asociere la Uniunea Europeană, schimburile economice, reprezentate de exporturile României în Ucraina și ale Ucrainei în România, s-au amplificat, în ambele cazuri urmând un trend ascendent. Odată cu evoluția economică, putem afirma că, în această perioadă, s-a stabilizat și cooperarea transfrontalieră româno-ucraineană, partenerii fiind deja familiarizați unii cu ceilalți, având experiența *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*, precum și sprijinul politic necesar care a permis implementarea unor proiecte mai complexe, despre care vom discuta mai pe larg, în studiul de caz.

Observăm astfel modul în care cele două state și-au construit relațiile de cooperare începând cu anul 1991 și până în anul 2022, conturându-și frontiera comună prin tratate bilaterale, detașându-se de diferendele teritoriale și soluționând disputele apărute ulterior pe cale diplomatică sau în cadrul organismelor internaționale. Odată cu stabilirea liniei de frontieră, cele două state au fost capabile să inițieze relații de cooperare în diverse domenii, lucru ce a dus la dezvoltare reciprocă și la creșterea bunăstării cetățenilor, în special în zonele de frontieră comună, unde schimburile comerciale erau impulsionate de proximitate. Apariția proiectelor transfrontaliere dintre România și Ucraina, alături de intensificarea schimburilor comerciale în zona transfrontalieră în ultimele două decenii, a atras noi domenii de cooperare, dar care nu au putut să se dezvolte fără un cadru juridic stabilit între cele două

---

[131] *Idem*, „Fondul de sprijin al NATO pentru Ucraina în domeniul apărării cibernetice", https://nato.mae.ro/node/803, accesat la 15.08.2023.

state. Pentru a facilita cooperarea și pentru a contribui la îmbunătățirea sau la intensificarea acesteia, s-a instituit o practică în semnarea de acorduri la nivel central, în unele cazuri la nivel regional, între partea ucraineană și cea română.

Având în vedere că acordurile au fost încheiate în perioada analizată de noi, respectiv 1991-2022, este important să facem o trecere în revistă a acestora, pentru a identifica principalele domenii angrenate în cooperare, care au necesitat stabilirea unui cadru juridic.

2.3.4. Acorduri și mecanisme de cooperare între România și Ucraina

Acordurile de cooperare sunt reglementate în România prin Legea nr. 590 din 22 decembrie 2003[132] și constituie baza juridică prin care se realizează diferite proiecte, schimburi cultural-educaționale sau alte activități convenite de ambele părți într-un anumit domeniu. Pentru fiecare domeniu de cooperare nemenționat în cadrul *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina*, semnat în 1997, a fost nevoie de încheierea unui nou acord bilateral.

Principalele acorduri de cooperare dintre România și Ucraina au fost încheiate în domenii precum asistență juridică, bună vecinătate, călătorii, industrie, știință și tehnologie, fiscalitate, educație, energie nucleară, investiții, colaborare vamală și transporturi. Aceste acorduri sunt rezultatul negocierilor dintre ministerele de resort ale celor două țări și reglementează principalele chestiuni din fiecare domeniu, creând cadrul necesar unei cooperări aprofundate, ai cărei beneficiarii direcți să fie cetățenii celor două state [133]. În cele ce urmează, vom analiza aceste acorduri, evidențiind principalele reușite sau eșecuri în negocierea lor.

Printre primele acorduri semnate între cele două state a fost cel în domeniul învățământului. La data de 25 august 1995, a fost semnat un acord de colaborare între Ministerele Educației din România și Ucraina. Cu toate că acesta stabilea cadrul cooperării în domeniul educației dintre România și Ucraina, nu au fost întreprinse proiecte comune în baza lui. Abia după semnarea *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina* (1997), s-a revenit asupra domeniului educației și s-a încheiat un protocol-acord între România, Ucraina și Republica Moldova. În baza acestor documente, în fiecare an se semnează protocoale de colaborare în domeniul învățământului. Acestea prevăd implementarea unor acțiuni care să favorizeze cooperarea educațională, precum acordarea de burse reciproce pentru studii liceale, universitare, postuniversitare și doctorale și pentru efectuarea de stagii. La acest capitol, se acordă o atenție deosebită studierii aprofundate a limbii ucrainene și, respectiv, a limbii române și încurajarea studiului pentru reprezentanții etniei respective[134]. Spre exemplu, în protocolul din domeniul învățământului, încheiat între Ministerul Educației și Cercetării din România și Ministerul Învățământului și Științei din Ucraina pentru anul de învățământ 2001/2002, semnat la București, la 31 iulie 2001, cele două părți și-au asumat acordarea de până la cinci burse pentru învățământul preuniversitar, până la șase burse

[132] Parlamentul României, *Legea 590/22.12.2003 privind tratatele*, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=52769, accesat la 16.11.2022.
[133] Ministerul Afacerilor Externe, „Tratate bilaterale", http://www.mae.ro/tratate-bilaterale, accesat la 16.11.2022.
[134] Jakab Albert Zsolt și Peti Lehel, *op. cit.,* p. 366.

de studii pentru învățământul superior, șase burse de studii pentru învățământul postuniversitar și burse de stagiu pentru perioade de 1-9 luni[135].

Colaborarea juridică dintre cele două state a fost reglementată odată cu semnarea la 31 ianuarie 2002 a *Tratatului dintre România și Ucraina privind asistența juridică și relațiile juridice în cauzele civile*, care încurajează contactele profesionale dintre juriștii din România și Ucraina. Pe lângă latura lucrativă a acestui acord, există și o latură axată pe schimbul de experiențe, care a oferit oportunitatea organizării de întâlniri între juriști. În consecință, profesioniștii din domeniul juridic pot să ia parte la conferințe organizate de o parte și de alta a frontierei, pentru a facilita schimbul de experiență în domenii precum reforma judiciară sau perfecționarea deprinderilor de muncă[136].

În ceea ce privește colaborarea în sfera științifică, părțile au ajuns la concluzia că întâlnirile dintre cercetătorii din cele două țări sunt vitale în menținerea relațiilor de cooperare, aceștia putând identifica și semnala principalele probleme apărute în relațiile bilaterale, în vederea soluționării lor. Mai mult, astfel de întâlniri au capacitatea de a schimba percepțiile și stereotipurile pe care le au cetățenii ambelor state. Așadar, cercetările orientate spre depășirea consecințelor generate de dificultățile trecutului și spre o înțelegere mai bună pe calea dialogului au fost încurajate de liderii celor două state prin semnarea, la data de 29.03.1996, a *Acordului dintre Guvernul României și Guvernul Ucrainei privind cooperarea științifică și tehnologică*. În baza acestui acord, cercetătorii (atât din România, cât și din Ucraina) au căutat să reliefeze aspecte ale realităților româno-ucrainene în diferite perioade istorice și să demonstreze, din punct de vedere științific, prin diverse rapoarte, dezbateri, seminare sau lucrări, că o cooperare care să aducă avantaje reciproce este posibilă și că trecutul comunist al ambelor țări poate fi depășit. În acest sens, în Ucraina, România, dar și în Republica Moldova, se organizează anual conferințe științifice, ateliere, simpozioane și seminare, la care participă experți din aceste state. Astfel de manifestări științifice, prin studiile și rapoartele elaborate, ajută la apropierea socială, dând un impuls liderilor pentru a intensifica relațiile de bună vecinătate[137].

Pentru a îmbunătăți traficul la frontiere dintre România și Ucraina, în februarie 2006 s-a încheiat *Acordul dintre Guvernul României și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei cu privire la punctele de trecere a frontierei de stat româno-ucrainene.* În cadrul acestui document, cele două părți au stabilit dispoziții comune pentru facilitarea trecerii frontierei de stat de către persoane, mijloace de transport, mărfuri și alte bunuri. Pentru acest lucru, cele două state au convenit deschiderea unor noi puncte de trecere a frontierei[138]. Acest acord a reprezentat un succes important în relațiile româno-ucrainene, deoarece a determinat creșterea gradului de liberalizare a tranzitului de mărfuri, bunuri și persoane, o premieră pentru cele două state până în acel moment.

După cum putem observa, acordurile descrise mai sus sunt dintre cele mai variate și au scopul de a facilita cooperarea transfrontalieră în domeniile de interes reciproc, pentru o dezvoltare echilibrată a ambelor părți. Chiar dacă există mai multe acorduri de colaborare încheiate, se simte totuși o nevoie acută de actualizarea a acestora și de încheiere a unora noi. Rapiditatea cu care evoluează relațiile internaționale reprezintă un factor care trebuie luat în considerare și în relațiile

---

135 Parlamentul României, Camera Deputaților, „Protocol de colaborare în domeniul învăţământului între Ministerul Educaţiei şi Cercetării din România şi Ministerul Învăţământului şi Ştiinţei din Ucraina pe anul de învăţământ 2001/2002", București, 2001, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=30385, accesat la 16.11.2022.

136 Jakab Albert Zsolt și Peti Lehel, *op. cit.,* p. 367.

137 *Ibidem.*

138 Acordul dintre Guvernul României și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei cu privire la punctele de trecere a frontierei de stat româno-ucrainene, 05.12.2022, https://lege5.ro/Gratuit/ha2tsmju/acordul-intre-guvernul-romaniei-si-cabinetul-de-ministri-al-ucrainei-cu-privire-la-punctele-de-trecere-a-frontierei-de-stat-romano-ucrainene-din-02022006, accesat la 05.12.2022.

dintre cele două entități statale. Noi acorduri de colaborare în domenii a căror importanță a crescut în ultimii ani (de exemplu, securitatea cibernetică) sunt necesare între state care își doresc să evolueze împreună și care sunt conștiente că lipsa unei cooperări eficiente în domenii de o importanță majoră dăunează atât cetățenilor, cât și perspectivelor de dezvoltare ale statelor.

Acordurile încheiate de autoritățile române împreună cu autoritățile ucrainene fac obiectul unor chestiuni exacte din anumite domenii, necesare pentru buna funcționare a cooperării transfrontaliere. Liderii politici români și ucraineni au identificat nevoia creării unor comisii mixte între cele două părți, cu rolul de a intensifica și colaborarea la nivelul aparatului central și pentru a facilita evoluția bunei relații frontaliere. În acest context, au luat naștere Comisia mixtă prezidențială româno-ucraineană, Comisia mixtă interguvernamentală româno-ucraineană pe problemele asigurării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, Comisia mixtă interguvernamentală româno-ucraineană însărcinată cu verificarea traseului frontierei și cu întocmirea unei noi documentații de frontieră și Comisia mixtă tripartită privind cooperarea în zona formată din ariile protejate ale Deltei Dunării și Prutului de Jos[139]. Unele dintre aceste comisii și-au încheiat activitatea, și aici ne referim la Comisia mixtă interguvernamentală însărcinată cu verificarea traseului frontierei și cu întocmirea unei noi documentații de frontieră, fiind înființate pe anumite probleme exacte, care au fost soluționate prin activitatea acestora. Însă, este important să analizăm comisiile mixte care încă funcționează între cele două state, pentru a vedea canalele prin care ambele state cooperează la nivel central. De aceea, în continuare ne vom concentra pe analiza obiectivelor celor două comisii existente, Comisia mixtă prezidențială româno-ucraineană și Comisia mixtă interguvernamentală româno-ucraineană pe problemele asigurării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, acestea având cele mai numeroase întruniri și emițând cele mai complexe decizii.

Comisia mixtă prezidențială româno-ucraineană a luat naștere la data de 2 februarie 2006, în baza unor decizii politice la nivel de șefi de stat, în prezența președintelui României de la acea vreme, Traian Băsescu, și a omologului său ucrainean, Viktor Iușcenko. La Kiev, a fost semnat protocolul privind constituirea acestei comisii, care avea ca obiectiv principal „impulsionarea progresului pe principalele teme de interes ale agendei bilaterale"[140]. Numita comisie a fost împărțită în trei comitete, după cum urmează: Comitetul pentru securitate și cooperare europeană, euroatlantică și regională (membrii acestui comitet ocupându-se, în special, de securitatea frontierelor și de perspectivele de asociere a Ucrainei la Uniunea Europeană), Comitetul pentru cooperare în domeniul culturii, educației, minorităților naționale și informației publice (subiectul principal dezbătut aici fiind drepturile educaționale ale minorităților naționale și creșterea gradului de conștientizare a cetățenilor ambelor state în ceea ce privește tradițiile și cultura statului vecin), Comitetul pentru protecția mediului și dezvoltare durabilă (acțiunile acestuia se îndreptau spre măsurile comune de reducere a emisiilor de dioxid de carbon în atmosferă și trecerea către o energie verde[141]). Mai mult, se dorea crearea unei societăți mixte pentru exploatarea în comun a resurselor energetice din Marea Neagră pentru a rezolva problemele legate de deficitul gazelor naturale, în special pe timp de iarnă, și pentru a oferi soluții alternative ambelor state. Din păcate, această societate nu a mai fost înființată din cauza răcirii relațiilor bilaterale din perioada 2008-2014.

---

[139] Ministerul Afacerilor Externe, „Ucraina*"*, https://www.mae.ro/bilateral-relations/1734, accesat la 05.12.2022.
[140] *Ibidem*.
[141] Președinția României, „Comunicat de presă: Traian Băsescu efectuează, în perioada 2-3 februarie a.c., o vizită oficială în Republica Ucraina, la invitația omologului său ucrainean, Viktor Iușcenko*"*, 1.02.2006, http://old.presidency.ro/index.php?_RID=det&tb=date_arhiva&id=7616&_PRID=arh, accesat la 19.12.2022.

Comisia mixtă prezidențială româno-ucraineană reprezintă, în ansamblu, un mecanism de abordare a problemelor punctuale în relația dintre cele două state, mecanism care are capacitatea de a soluționa respectivele problemele, atât timp cât există deschidere în acest sens. Prima întâlnire a Comisiei mixte prezidențiale a avut loc la București, la data de 30 octombrie 2007. Conform comunicatului de presă emis de Președinția României în aceeași zi, în cadrul întâlnirii „au fost abordate toate subiectele discutate în mod tradițional în relația cu Ucraina, dar, spre deosebire de discuțiile anterioare, s-a reușit stabilirea de diagnostice ale problemelor existente și modalități de rezolvare a acestora”[142]. Mai exact, în cadrul acestei întruniri au fost discutate probleme legate de minoritățile naționale, problema Deltei Dunării, a canalului Bâstroe și problema combinatului de la Krivoi Rog, ajungându-se la anumite concesii și soluții în privința acestora[143]. Cu toate că această comisie avea competențe în reglementarea diferendelor dintre aceste două state, nu au mai avut loc alte întruniri, iar problemele întâmpinate în relațiile de colaborare dintre România și Ucraina s-au soluționat prin alte mecanisme. Totuși, cu ocazia vizitei președintelui Klaus Iohannis la Kiev, în data de 17 martie 2015, s-a stabilit reluarea întâlnirilor, iar la data de 21 aprilie 2016, cu ocazia vizitei președintelui Petro Poroșenko în România, s-a semnat protocolul pentru relansarea activității comisiei.

Comisia mixtă interguvernamentală româno-ucraineană pe problemele asigurării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale a fost constituită în baza articolului 13 din *Tratatul cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina* și reprezintă principalul cadru de cooperare în vederea implementării obiectivelor asumate de cele două state în ceea ce privește protejarea și dezvoltarea identității etnice, lingvistice și culturale a minorității române din Ucraina și a minorității ucrainene din România. Prima întrunire a Comisiei a avut loc în intervalul 10-12 noiembrie 1998, la București, punându-se astfel bazele conlucrării în acest domeniu. Următoarele sesiuni ale Comisiei au avut loc în 25-26 noiembrie 1999 (Kiev), 17-18 mai 2001 (București), octombrie-decembrie 2002 (București-Cernăuți), noiembrie 2006 (București), 14 septembrie 2017 (Kiev), 11 decembrie 2018 (București)[144]. Putem observa o pauză în activitatea Comisiei între anii 2006 și 2017, această pauză regăsindu-se și în cadrul comisiei menționate anterior. Motivele pauzei nu au fost comunicate public, însă reluarea activității Comisiei pentru drepturile minorităților, în anul 2017, a fost benefică atât pentru minoritatea română din Ucraina, cât și pentru minoritatea ucraineană din România, precum și pentru relațiile bilaterale dintre cele două state.

Necesitatea reluării activității Comisiei pentru drepturile minorităților a apărut în contextul restrângerii drepturilor la educație în limba maternă, o disfuncționalitate cu care s-au confruntat românii din Ucraina. Având în vedere că, în cadrul capitolului 13 al *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina*, la punctul 5, sunt prevăzute obligațiile părților în a asigura învățământul în limba maternă a minorităților române și ucrainene, odată cu modificarea legii învățământului din Ucraina și restrângerea drepturilor educaționale ale minorităților, Ucraina nu a încălcat doar prevederile tratatului, ci și protocoalele încheiate în cadrul Comisiei mixte interguvernamentale româno-ucrainene pe problemele asigurării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale. Acest aspect continuă să creeze probleme în cadrul

[142] Președinția României, *„Comunicat de presă"* 30.10.2007. http://old.presidency.ro/index.php?_RID=det&tb=date&id=9242&_PRID=search, accesat la 19.12.2022.
[143] *Ibidem.*
[144] Departamentul pentru românii de pretutindeni, *„MRP prezent la Comisia interguvernamentală mixtă româno-ucraineană privind protecția minorităților naționale"*, http://www.mprp.gov.ro/web/mrp-prezent-la-comisia-interguvernamentala-mixta-romano-ucraineana-privind-protectia-minoritatilor-nationale/, accesat la 20.12.2022.

relațiilor dintre cele două state, nereușindu-se o soluționare pe cale diplomatică. Ultima întâlnire a Comisiei pentru drepturile minorităților, datată 11 decembrie 2018, a avut ca obiect reglementarea și semnarea unui protocol prin care ambele părți se angajau să respecte în totalitate *Tratatul cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina*, adică să ofere dreptului la educație în limba maternă pentru minorități. Atât în perioada premergătoare reuniunii, cât și în timpul negocierilor propriu-zise, mandatul delegației României a urmărit aplicarea normelor și a standardelor internaționale relevante în domeniul protecției minorităților. Din păcate, nu s-a reușit semnarea acestei convenții, partea ucraineană nefiind de acord cu anumite prevederi ale protocolului propus de autoritățile române. Cei doi copreședinți au decis menținerea deschisă a sesiunii Comisiei și continuarea negocierilor[145].

Cadrul juridic care facilitează cooperarea dintre România și Ucraina relevă, din partea liderilor politici, o înțelegere a importanței relațiilor bilaterale și de cooperare transfrontalieră. Chiar dacă nu întotdeauna mecanismele implementate de cele două state au reprezentat un real succes (ca în cazul Comisiei mixte interguvernamentale româno-ucrainene pe problemele asigurării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale), consecvența acestora, coroborată cu deschiderea celor două state în a soluționa problemele cu care se confruntă, oferă perspective de dezvoltare în cooperarea transfrontalieră.

[145] Ministerul Afacerilor Externe, „Prezidarea de către secretarul de stat Dan Neculăescu, a celei de-a VII-a sesiuni a Comisiei interguvernamentale mixte româno-ucrainene privind protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale", http://diplomatie.ro/node/47665#null, accesat la 20.12.2022.

3. Politica Europeană de Vecinătate - instrument al cooperării transfrontaliere româno-ucrainene

3.1. Considerații generale asupra Politicii Europene de Vecinătate

Uniunea Europeană, încă de la înființarea sa, încurajează statele învecinate să colaboreze la nivel regional, astfel încât în acele regiuni să poată fi creată o coeziune care să promoveze dezvoltarea, dar și valori precum drepturile omului și democrația. Faptul că Uniunea Europeană a acordat o importanță deosebită menținerii păcii și securității pe continent a condus la conturarea unor noi politici începând cu mijlocul anilor '90 pentru a asigura securitatea și conviețuirea pașnică. Aceste politici au avut în vedere colaborarea cu țările din sudul Mediteranei și de-a lungul frontierelor estice ale Europei pentru a contribui la consolidarea noilor granițe externe și la dezvoltarea statelor implicate[146].

Odată cu destrămarea Uniunii Sovietice și căderea regimurilor comuniste în statele Europei de Est, Uniunea Europeană (la acea vreme, Comunitatea Europeană) a fost nevoită să își regândească strategiile pentru a consolida securitatea statelor membre dar și pentru a asigura un climat de pace pe întregul continent. Aceste strategii au cuprins atât Politica de Extindere, cât și diverse mecanisme de atragere a statelor din vecinătatea Uniunii Europene într-o cooperare eficientă care să creeze interdependențe în vederea dezvoltării reciproce și a eliminării posibilității apariției unui conflict. Astfel, Uniunea Europeană, pe lângă extinderea succesivă din anii 2004-2007 în care au aderat 10 țări din Europa Centrală și de Est, a implementat diverse politici de cooperare menite să creeze stabilitate în spațiul european și în proximitatea acestuia. Politicile implementate au inclus demersuri în regiune sub egida Politicii Externe și de Securitate Comună și construirea unei Politici de Vecinătate a Uniunii Europene, adaptată la noile realități[147]. Toate acestea au demonstrat determinarea statelor membre ale Uniunii Europene de a sprijini statele aflate în proximitatea acesteia în demersul de democratizare și de creare a unor economii stabile, care să contribuie la creșterea bunăstării generale ale cetățenilor. Cu siguranță, statele membre au urmărit și propria dezvoltare prin intensificarea schimburilor comerciale cu statele din proximitatea frontierelor Uniunii Europene, însă componenta principală, după cum vom vedea și pe parcursul acestui capitol, rămâne aceea de sprijinire a țărilor vecine, nemembre ale Uniunii Europene.

În contextul pregătirilor pentru valul de extindere a Uniunii Europene din 2004, a apărut nevoia creării unei politici europene care să se concentreze asupra angrenării statelor vecine, nemembre, în cooperarea cu cele membre, asigurând dezvoltarea tuturor părților și promovând un climat de stabilitate. Această nevoie a venit atât din considerente geopolitice, cât și din faptul că statele est-europene care urmau să obțină statutul de membre păreau mai mult interesate de statele Europei de

[146] Aaron Thomas Walter, „History of the European Neighborhood Policy and Eastern Partnership” în *Analyzing Political Tensions Between Ukraine, Russia, and the EU*, 2020, pp.1-19, DOI 10.4018/978-1-7998-2906-5.ch001, accesat la 28.02.2022.

[147] Gheorghe Ciascai, „Parteneriatul Estic al Uniunii Europene și limitele procesului de ’europenizare’ a Estului”, în Polis – Revistă de Științe Politice, vol. 3, nr. 4, 2015, p. 111, https://revistapolis.ro/parteneriatul-estic-al-uniunii-europene-si-limitele-procesului-de-europenizare-a-estului/, accesat la 28.02.2022.

Est decât de „vechile" state ale Uniunii Europene[148]. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că, până Uniunea Europeană a devenit principalul lor partener comercial și politic, aceste state au fost nevoite să închege mecanisme de cooperare cu statele din proximitate, nemembre ale Uniunii Europene. Pentru a compensa nevoia apărută în noul context, în anul 2003, odată cu emiterea comunicatului Comisiei Europene către Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European, intitulat „Europa extinsă - vecinătatea: Un nou cadru pentru relațiile cu vecinii noștri din Est și din Sud", a fost lansată Politica Europeană de Vecinătate[149]. Această politică a fost definită strategic în 2004, devenind un instrument pentru relațiile externe ale Uniunii Europene în vederea consolidării legăturilor cu țările din Estul și Sudul Europei. Mai mult decât atât, această politică propune o abordare interesantă, și anume un proces deschis numit „integrare fără aderare", după cum menționase chiar comisarul responsabil pentru relații externe și vecinătate, Benita Ferrero-Waldner, care declara că Politica Europeană de Vecinătate dorește să fie „neutră din punct de vedere al aderării", scopul fiind oferirea de sprijin în aplicarea reformelor propuse de către Uniunea Europeană în statele vecine, fără a promite sau a exclude perspectiva unei viitoare aderări[150].

Din conținutul comunicatului strategic formulat de Comisia Europeană cu privire la Politica Europeană de Vecinătate emis în anul 2004 aflăm că această politică își propune oferirea „unui nou impuls cooperării cu vecinii Uniunii Europene în urma extinderii"[151]. În acest sens, se dorește întărirea relațiilor cu statele partenere prin sprijinirea procesului de tranziție politică și economică. În continuarea documentului menționat, Comisia Europeană anticipează faptul că noua politică orientată către vecinii Uniunii Europene va reuși să contribuie la soluționarea pe cale pașnică a conflictelor regionale, precum și la îndeplinirea obiectivelor Uniunii în domeniul justiției și afacerilor interne, prin susținerea luptei împotriva criminalității organizate, a corupției, a spălării de bani, a traficului de persoane sau în aspecte privitoare la migrație[152]. Prioritățile punctuale în relație cu fiecare stat urmau să fie stabilite prin așa-numitele Planuri de acțiune, iar implementarea lor să fie monitorizată de către comitetele stabilite prin acestea[153].

Obiectivele atribuite de Comisia Europeană Politicii Europene de Vecinătate și mecanismele de implementare sunt similare cu cele ale Politicii de Extindere a Uniunii Europene, constituind, într-o anumită măsură, o provocare pentru decidenții europeni. Aceasta se datorează faptului că abordarea Politicii Europene de Vecinătate privită ca politică comună presupune ca, prin transferul valorilor, normelor și reglementărilor proprii către statele din vecinătate, acestea vor adopta codul de conduită al Uniunii Europene[154] și vor antama o cooperare eficientă cu statele membre. O abordare similară, care însă oferă un rezultat diferit, este urmărită și de Politica de Extindere, care, prin pași mărunți ce presupun în primul rând acomodarea statelor partenere ale Uniunii Europene cu valorile acesteia și cu legislația europeană, include implementarea unor reforme concrete și oferă perspective de integrare. Din această cauză, cel puțin în primii ani de implementare a Politicii Europene de

---

[148] *Ibidem,* p. 306.
[149] Bechev Dimitar și Nicolaidis Kalypso, „Whither the European Neighbourhood Policy? Scenarios for a Special Relationship." *European View,* vol. 7, nr. 1, 2008, pp. 23-31. DOI:10.1007/s12290-008-0034-x, accesat la 28.02.2022.
[150] *Ibidem.*
[151] Comisia Europeană, „Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper", https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2004-communication-commission-european-neighbourhood-policy-strategy-paper_en, 2004, accesat la 28.02.2022.
[152] *Ibidem.*
[153] *Ibidem.*
[154] Georgiana Ciceo, „Continuity and Change in European Neighbourhood Policy: The Burden of Excessive Bureaucratization" în *STUDIA UBB. EUROPAEA* vol. 62, nr. 1, 2017, pp. 55-69. DOI: 10.24193/subbeuropaea.2017.1.03, accesat la 28.02.2022.

Vecinătate, diferențierea acesteia de Politica de Extindere a constituit o provocare. Pe de o parte, Politica Europeană de Vecinătate trebuia să prindă un contur care să atragă statele într-o cooperare cu Uniunea Europeană fără a aduce în discuție neapărat procesul lor de aderare, pe când Politica de Extindere trebuia să continue să se concentreze strict asupra pregătirii procesului de aderare a statelor partenere.

Când vine vorba despre spațiul de desfășurare a Politicii Europene de Vecinătate, acesta are o logică pragmatică, adresându-se tuturor statelor vecine ale Uniunii Europene care au fost excluse din rundele de negociere pentru extindere din anii 2000. În această ordine de idei, din cadrul Politicii Europene de Vecinătate au fost excluse Bulgaria, România și Turcia, care erau la acel moment angrenate în procesul de aderare. Totodată, au fose excluse statele din Balcanii de Vest (Albania, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei (la acea vreme), Muntenegru, Serbia, Bosnia și Herțegovina, Kosovo), care, la momentul implementării Politicii Europene de Vecinătate, se aflau în procesul de stabilizare și/sau asociere susținut de Uniunea Europeană. Astfel, noua politică destinată statelor vecine ale Uniunii Europene s-a concentrat asupra statelor aflate la frontiera externă a Uniunii Europene din Estul continentului, precum și asupra unor țări din Orientul Mijlociu și Africa de Nord, după cum urmează: Republica Algeriană Democrată și Populară, Republica Arabă Egipt, Israel, Regatul Hașemit al Iordaniei, Republica Libaneză, Libia, Regatul Maroc, Palestina, Republica Arabă Siriană, Republica Tunisiană, Republica Armenia, Republica Azerbaidjan, Republica Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina[155]. Aceste state au fost selectate în baza proximității lor față de frontierele externe ale Uniunii Europene, precum și a deschiderii către cooperarea cu statele membre.

Un subiect sensibil în privința spațiului de implementare a Politicii Europene de Vecinătate a fost constituit de Federația Rusă, care, deși apare în documentele cu privire la implementarea noii politici elaborate de Comisia Europeană, fiind inclusă în categoria statelor partenere de pe continentul european alături de Ucraina, Republica Moldova și Belarus, nu a acceptat cooperarea cu Uniunea Europeană în acest nou domeniu de politică. Atitudinea Federației Ruse poate fi explicată prin faptul că aceasta nu dorea să fie supusă acelorași politici precum celelalte state din vecinătatea europeană. Este un lucru pe care îl putem deduce și din declarațiile Ministrului adjunct al Afacerilor Externe la acea vreme, Vladimir Chizhov, care făcea referire la faptul că dimensiunile Federației Ruse și importanța acesteia în relațiile internaționale în comparație cu alte state din Europa de Est sau Caucazul de Sud care sunt incluse în politicile europene conturează ideea conform căreia „Rusia nu este nici subiect, nici obiect al Politicii Europene de Vecinătate”[156]. Această decizie a Federației Ruse, precum și eșecul oficialilor europeni de a convinge Moscova în a se alătura Politicii Europene de Vecinătate, a adus o serie de critici la adresa capacității reduse a Uniunii Europene de a convinge Federația Rusă de beneficiile cooperării. Însă, privind retroactiv, Federația Rusă nu avea un interes în a face parte din Politica Europeană de Vecinătate, aceasta dorind tocmai contrariul, și anume ca statele din proximitatea ei să rămână sub influența politicii rusești mai degrabă decât să se îndrepte către Uniunea Europeană.

Revenind la conturarea Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene, imediat după identificarea statelor partenere, în baza mandatului primit de la Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeană a inițiat negocieri cu fiecare țară în parte în vederea încheierii de acorduri bilaterale (Planurile de

---

155 Georgiana Ciceo, *op. cit*, p. 56.
156 Hiski Haukkala, „The Russian Challenge to EU Normative Power: The Case of European Neighbourhood Policy”, în *The International Spectator,* vol. 42, nr. 2, p. 38, https://doi.org/10.1080/03932720802057117, accesat la 02.03.2022.

acțiune), care conțin prioritățile reformelor economice și politice pe termen scurt și mediu[157]. Aceste priorități au fost negociate în concordanță cu interesele externe ale Uniunii Europene dar și cu cele ale statelor partenere, care, cel puțin în această etapă, au acceptat obiectivele de reformă cerute de Uniunea Europeană. Așadar, stabilirea unei relații speciale cu țările partenere aflate în vecinătatea Uniunii Europene, bazate pe angajamentul ambelor părți în ceea ce privește susținerea valorilor comune, precum democrația, drepturile omului, statul de drept, buna guvernare, principiile economiei de piață și dezvoltarea durabilă, devine un obiectiv principal al Politicii Europene de Vecinătate. La acest obiectiv se adaugă încurajarea coordonării politice și aprofundarea integrării economice, facilitând în același timp creșterea mobilității persoanelor[158]. În linii mari, putem afirma că toate aceste sarcini care i-au fost atribuite noii politici lansate de Uniunea Europeană nu fac altceva decât să reducă diferențele dintre statele vizate și cele membre, atrăgându-le în cadrul unei cooperări care să genereze interdependențe. Astfel, statele membre ale Uniunii Europene se bucură de un climat de siguranță la frontierele externe, deschid calea către dezvoltarea economică reciprocă și promovează valorile democratice în state care au nevoie de consolidarea acestui element.

Având în vedere experiența Uniunii Europene în relaționarea cu state din afara sa prin intermediul Politicii de Extindere, dar și prin programele implementate în vederea stabilizării unor regiuni, precum cea a Balcanilor de Vest, în cadrul Politicii Europene de Vecinătate a fost adoptat principiul condiționalității. Acest principiu impune ca partenerii să își consolideze capacitățile de guvernanță și să promoveze reformele democratice în schimbul avantajelor legate de accesul la comerț, asistență tehnică și financiară a Uniunii Europene. Condițiile au fost stipulate în Planul de acțiune agreat de Uniunea Europeană și de partenerii săi[159], tocmai pentru ca avantajele cooperării să nu fie utilizate în mod negativ de către regimurile statelor țintă, ci să vină în întâmpinarea nevoilor cetățenilor. Prin aplicarea principiului condiționalității, statele membre au evidențiat necesitatea implementării unor reforme în cele 16 țări partenere. Însă, datorită condițiilor impuse de Comisia Europeană în vederea obținerii fondurilor sau asistenței promise, condiții agreate în prealabil conform Planurilor de acțiune, precum și în lipsa unei viziuni pe termen lung a politicii, au apărut ezitări ale țărilor partenere în a iniția reforme semnificative[160]. La acest rezultat s-a adăugat confuzia partenerilor între Politica Europeană de Vecinătate și Politica de Extindere a Uniunii Europene, ambele utilizând principiul condiționalității, însă fără ca prima să poată asigura perspective de aderare în viitor pentru statele partenere. Lipsa unor asemenea perspective, precum și diferențele socio-culturale dintre statele membre și cele partenere, care au dus la dificultăți în înțelegerea principiilor pe baza cărora relația de parteneriat a fost construită, au făcut ca state precum Republica Arabă Siriană sau Belarus să eșueze în procesul de reformare, astfel că parteneriatul dintre UE și aceste state a fost încheiat.

Pentru a-i oferi un caracter oficial și pentru a evidenția asumarea de către statele membre a Politicii Europene de Vecinătate, aceasta a fost introdusă în Tratatul de la Lisabona intrat în vigoare în anul 2009. Tratatul stabilește, la articolul 7, că „Uniunea dezvoltă relații privilegiate cu țările învecinate, în vederea stabilirii unui spațiu de prosperitate și de bună vecinătate, întemeiat pe valorile Uniunii și caracterizat prin relații strânse și pașnice, bazate pe cooperare”[161]. Această mențiune a

---

[157] Georgiana Ciceo, *op. cit.*

[158] Parlamentul European, „Politica europeană de vecinătate”, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/170/politica-europeana-de-vecinatate, accesat la 28.02.2022.

[159] Bechev Dimitar și Nicolaidis Kalypso, *op.cit.* p. 24.

[160] Georgiana Ciceo, *op.cit*. p. 63.

[161] Eur-Lex, „Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană şi a Tratatului de instituire a Comunităţii Europene, semnat la Lisabona, 13 decembrie 2007”, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT, accesat la 10.07.2023.

priorităților Uniunii Europene pe plan extern, în raport cu statele vecine partenere, evidențiază, într-un cadru oficial, obiectivul Politicii Europene de Vecinătate. Mai mult, includerea relației dintre Uniunea Europeană și statele vecine în cadrul Tratatului de la Lisabona a generat instituționalizarea Politicii Europene de Vecinătate, prin asumarea acesteia de către celelalte instituții ale Uniunii Europene[162]. Însă, odată cu instituționalizarea acestei politici a apărut și nevoia revitalizări ei, în urma nemulțumirilor venite din partea statelor partenere și a succesului limitat pe care a reușit să îl obțină. Astfel, în anul 2011, Comisia Europeană a revizuit Politica Europeană de Vecinătate, oferind o mai mare importanță consolidării democratice și dezvoltării economice a statelor membre. Totodată, concentrându-se pe influența societății civile în procesul decizional, Comisia Europeană a inclus în cadrul Politicii Europene de Vecinătate principiul „mai mult pentru mai mult", conform căruia statele care realizează progrese semnificative în reformele asumate vor avea parte de o mai mare deschidere și de o asistență mai amplă[163]. Prin introducerea acestui principiu s-a deschis calea către o cooperare diferențiată cu țările partenere, una individuală, care a funcționat în trecut, dacă ne uităm la politicile individuale direcționate de Uniunea Europeană către statele din Balcanii de Vest. În sprijinul ideii cooperării diferențiate, o componentă importantă cu un impact major asupra impulsionării implementării reformelor a fost reprezentată de societatea civilă, care, în dorința de a fi promotoare a dezvoltării poate pune presiune asupra liderilor statelor, grăbind astfel reformele. Însă, chiar și așa, nu toate statele partenere au fost deschise către implementarea reformelor convenite.

În acest context, revizuirea Politicii Europene de Vecinătate a atras critici dure, în special odată cu izbucnirea protestelor din Orientul Mijlociu și Africa de Nord cunoscute astăzi sub numele de Primăvara Arabă. Criticile se îndreptau către incapacitatea acestei politici de a crea un climat de securitate și dezvăluiau limitele Uniunii Europene în situații de criză[164]. Cu toate acestea, privind retrospectiv, putem afirma că adoptarea unei abordări diferențiate nu a reprezentat cauza incapacității Uniunii Europene de a asigura un climat de stabilitate în vecinătatea sa și că mai degrabă diferențele culturale, sociale și politice, înțelegerea precară a valorilor promovate de Uniunea Europeană în statele implicate în Primăvara Arabă, lipsa de concentrare a statelor membre asupra caracteristicilor socio-culturale ale partenerilor, precum și tendințele autoritare ale liderilor aflați la putere au impus o barieră în calea mecanismelor propuse de Uniunea Europeană.

Criticilor legate de insuccesul Politicii Europene de Vecinătate în statele din Orientul Mijlociu și Africa de Nord li s-au adăugat unele noi odată cu invazia Federației Ruse în Ucraina de la începutul anului 2014. La acel moment, unii analiști au susținut că anexarea Peninsulei Crimeea și a orașului Sevastopol se datorează și lipsei de consistență a Politicii Europene de Vecinătate în ceea ce privește cooperarea în vederea întăririi securității partenerilor acesteia ori că dimensiunea geopolitică a Politicii Europene de Vecinătate și, îndeosebi, a Parteneriatului Estic, a lipsit[165].

Toate aceste evenimente, precum și criticile la adresa Politicii de Vecinătate, au condus, în anul 2015, la o nouă revizuire a acesteia. La solicitarea Comisiei Europene și a Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE), a fost lansat un proces de consultare publică la care au fost invitate toate părțile interesate cu scopul de a identifica avantajele Politicii și aspectele care nu au funcționat în cei 12 ani de implementare. Procesul de consultare publică lansat de Comisia Europeană, precum și

[162] Georgiana Ciceo, *op. cit.,* p.57
[163] Parlamentul European, „Politica europeană de vecinătate", https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/170/politica-europeana-de-vecinatate, accesat la 28.02.2022.
[164] *Ibidem.*
[165] Jean Crombois, „The Eastern Partnership: Geopolitics and policy inertia" în *European View*, vol. 18, nr.1, 2019, p. 89, https://doi.org/10.1177/1781685819836562, accesat la 11.07.2023.

propria evaluare, au evidențiat mai multe aspecte deficitare, precum dificultățile cu care a fost oferită asistența în situațiile de criză din țările aflate în apropiere, cum ar fi Ucraina, Siria sau Egipt; dificultatea de a gestiona relațiile cu regimurile autoritare; modalitățile de acces ale cetățenilor statelor partenere pe piața muncii a statelor membre; capacitatea redusă de a promova valorile europene în țările vecine; dificultăți în procesul de comunicare; incapacitatea de a aborda comprehensiv cauzele unor probleme stringente precum sărăcia, șomajul și lipsa educației[166]. Toate aceste aspecte negative au îngreunat implementarea obiectivelor Uniunii Europene în relație cu partenerii săi și chiar au pus la îndoială credibilitatea acesteia în relație cu exteriorul.

În același context al identificării nevoii de restructurare a Politicii Europene de Vecinătate, Parlamentul European a emis „Rezoluția Parlamentului European din 9 iulie 2015 referitoare la revizuirea politicii europene de vecinătate (2015/2002(INI))", prin care își exprimă determinarea de a revizui Politica Europeană de Vecinătate, evidențiind problemele constatate cu care s-a confruntat de-a lungul timpului. Noua Politică Europeană de Vecinătate trebuie să includă o răspundere reciprocă a părților și un angajament comun față de principiile promovate de Uniunea Europeană[167]. Totodată, Parlamentul European recunoaște incapacitatea Politicii Europene de Vecinătate de a reacționa corespunzător la schimbările apărute în proximitatea Uniunii Europene începând cu anul 2004, precum și faptul că progresele statelor partenere în soluționarea diferendelor cu alte state trebuie să reprezinte un criteriu de analiză în cadrul rapoartelor periodice[168]. Observăm că și Parlamentul European menționează nevoia unei concentrări asupra soluționării conflictelor între state, conștientizând faptul că în situația unui conflict deschis, partenerii Uniunii Europene nu vor continua să implementeze reformele stabilite, ci, din contră, ar putea pierde progresul realizat.

Ținând cont de rezoluția Parlamentului European, la 18 noiembrie 2015, Comisia Europeană, împreună cu Serviciul European de Acțiune Externă, au emis o comunicare comună cu privire la revizuirea Politicii Europene de Vecinătate. Printre modificările aduse se numără introducerea reformei sectorului de securitate și a unor politici de prevenție a conflictelor, combatere a terorismului și a radicalizării în cadrul pachetului de reforme pe care statele partenere trebuie să le îndeplinească[169]. Această modificare a fost esențială în contextul reapariției conflictelor pe continentul african, precum și în Ucraina. O altă noutate adusă de Comisia Europeană se referă la deschiderea Uniunii Europene către cooperarea cu actorii civili, economici și sociali din statele partenere, în special acolo unde liderii politici nu exprimă voința necesară îndeplinirii reformelor stabilite[170]. Includerea dialogului și cooperării cu actorii non-politici în vederea facilitării implementării reformelor reprezintă o evoluție a acestei politici, deoarece au existat cazuri, precum cel al Ucrainei la sfârșitul anului 2013, în care societatea civilă și-a manifestat deschiderea către cooperarea cu Uniunea Europeană și implementarea de reforme democratice, însă liderii politici se opuneau acestor activități, din pricina unor interese personale. Totodată, Comisia Europeană propune o abordare mai flexibilă în ceea ce privește atât cooperarea economică cu statele partenere, cât și reformele pe care acestea trebuie să le implementeze. Mai mult, este propusă încheierea unor acorduri speciale separate cu statele care nu

---

[166] Ciceo Georgiana, *op.cit*. pp. 63 - 64.

[167] Parlamentul European, Rezoluția Parlamentului European din 9 iulie 2015 referitoare la revizuirea politicii europene de vecinătate (2015/2002(INI)), 2015, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:52015IP0272, accesat la 20.03.2022.

[168] *Ibidem.*

[169] Comisia Europeană, Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Revizuirea Politicii Europene de Vecinătate, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52015JC0050, accesat la 20.03.2022.

[170] *Ibidem.*

își doresc relații de cooperare în toate sectoarele[171], prin care să se identifice prioritățile comune. Flexibilitatea menționată de Comisia Europeană vine ca răspuns la criticile apărute la adresa Politicii Europene de Vecinătate încă înaintea primei revizuiri, din anul 2011, cu privire la rigiditatea cu care se implementează condiționarea asistenței în funcție de gradul de îndeplinire a reformelor.

În ceea ce privește implementarea Politicii Europene de Vecinătate în forma sa revizuită după anul 2015, este important să menționăm că raportul emis în 2017 de Comisia Europeană și Serviciul European de Acțiune Externă a revelat că flexibilitatea adoptată de Comisia Europeană și abordarea individuală au reprezentat puncte tari în implementarea reformelor prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate. Această abordare a condus, totodată, la utilizarea într-un mod mai eficient a resurselor disponibile și la clarificarea obiectivelor statelor partenere pe termen lung cu privire la relația cu Uniunea Europeană[172]. Așadar, elementele nou introduse au ajutat la o abordare mai eficientă a relațiilor cu statele non-UE aflate la frontierele acesteia și au inclus domeniului securității. O dovadă în acest sens este reprezentată de avansul implementării Acordurilor de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, respectiv Ucraina, care au condus la o interdependență între cele două state partenere și statele membre.

Evoluția în timp a Politicii de Vecinătate este strâns legată de subiectul cercetării noastre, ea contribuind în mare măsură la crearea premiselor cooperării transfrontaliere dintre România și Ucraina. Putem afirma că Politica Europeană de Vecinătate, deși a avut un parcurs anevoios, și-a îndeplinit scopul de a apropia statele partenere de cele membre, datorită deschiderii primelor către implementarea de reforme și cooperare. Revizuirile acestei politici relevă caracterul perfectibil al Uniunii Europene, iar faptul că după modificările din anul 2015 rapoartele au demonstrat creșterea eficienței Politicii Europene de Vecinătate demonstrează că aceasta a ajuns la maturitate și că atât decidenții europeni cât și statele partenere s-au familiarizat cu mecanismele sale.

Cu toate acestea, este important să menționăm că literatura de specialitate pune sub semnul întrebării eficiența cu care Politica Europeană de Vecinătate a reușit să îndeplinească obiectivele asumate la momentul definirii sale. Börzel și Hüllen, în lucrarea „One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy", analizează modul în care Politica Europeană de Vecinătate a contribuit la „liberalizarea" statelor partenere, din momentul în care a fost creată și până în anul 2014, prin liberalizare înțelegând determinarea liderilor de a lua măsuri care să îndrepte statul către democrație. În statele cu un grad mic de liberalizare la care se adaugă și instabilitatea politică, obiectivele Politicii Europene de Vecinătate sunt greu de îndeplinit deoarece reformele sunt costisitoare iar orice greșeală în implementarea acestora ar putea duce la efecte negative asupra populației[173]. Pentru a evita destabilizarea regiunilor din proximitate, Uniunea Europeană, în baza principiului condiționalității, nu a oferit un sprijin solid statelor care nu au fost deschise spre a implementa reformele stabilite. Urmând această logică, putem observa în *Figura 2* situația statelor partenere ale Uniunii Europene din punct de vedere al liberalizării și al stabilității politice. Aceasta ne ajută să identificăm statele deschise spre cooperare și care au acceptat

---

[171] *Ibidem.*

[172] Comisia Europeană, „Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review", 2017, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v9_3.pdf, accesat la 20.03.2022.

[173] Tanja Anita Börzel și Vera van Hüllen, „One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy" în *Journal of European Public Policy* vol. 21, nr. 7, 2014, p. 1042 https://doi.org/10.1080/13501763.2014.912147, accesat la 29.03.2022.

sprijinul oferit de Uniunea Europeană prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate în vederea adoptării unor reforme democratice menite să întărească statul.

Figura 2. Liberalizarea politică, stabilitatea și eficacitatea externă a UE în cadrul Politicii Europene de Vecinătate

		Political Liberalization					
		(extremely) low					(relatively) high
Political Stability	high		Tunisia				
		Belarus			Jordan	Armenia	
		Libya					
				Morocco			Ukraine
				Egypt			
		Syria				Georgia	Moldova
	low		Azerbaijan		Algeria	Lebanon	

Sursă: Tanja Anita Börzel și Vera van Hüllen, „One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy”[174].

Observăm faptul că Ucraina, Republica Moldova și Armenia au un nivel ridicat de liberalizare politică, ceea ce înseamnă că autoritățile centrale și-au schimbat atitudinea față de implicarea cetățenilor în viața politică, începând să încurajeze libertățile civile de bază[175], însă acest lucru nu a condus - cel puțin în cazul primelor două - la o stabilitate politică. Cu toate acestea, cooperarea dintre Uniunea Europeană și Ucraina, Republica Moldova și Armenia a reușit să identifice obiective comune. Pe de altă parte, state precum Tunisia, Iordania, Belarus, Libia și Maroc prezintă o oarecare stabilitate politică, dar aceasta se datorează regimurilor mai puțin liberale care oferă stabilitate prin prisma autorității pe care o impun, însă deschiderea lor către reformele democratice încurajate de Uniunea Europeană este extrem de redusă. Astfel, observăm faptul că o bună cooperare între Uniunea Europeană și statele partenere ale Politicii Europene de Vecinătate necesită un cumul de factori interni, precum liberalizarea și stabilitatea politică. Existența doar a unuia dintre acești factori nu facilitează implementarea de reforme concrete și nici nu deschide calea către o cooperare lucrativă cu Uniunea Europeană. Din această cauză, parteneriatul Uniunii Europene cu anumite state din Orientul Mijlociu, Africa de Nord și Estul Europei nu a reușit să creeze o relație mai strânsă care să ducă la dezvoltarea acestor state - ne referim în special la Libia, Republica Arabă Siriană, Republica Azerbaidjan și Belarus. Acest lucru poate fi considerat un eșec al Politicii Europene de Vecinătate, însă, după cum precizează Dekanozishvili în lucrarea „The European Union's credibility–expectations gap in itsEuropean neighbourhood policy: perspectives from Georgia and Ukraine”, eșecul ori succesul politicilor europene în întărirea relațiilor cu statele aflate în vecinătatea Uniunii Europene trebuie privit din ambele direcții[176]. Nu este suficient să considerăm eforturile întreprinse de instituțiile europene sau de statele membre cu privire la cooperarea cu statele partenere din vecinătate, ci trebuie să luăm în calcul și percepția acestor state asupra Uniunii Europene sau capacitatea lor de a înțelege în profunzime reformele propuse. Același autor prezintă o critică a

[174] *Ibidem,* p. 1043.

[175] Michael Brattonși Nicholas van de Walle, N. „Explaining Political Liberalization”, în *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective,* Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 159, doi:10.1017/CBO9781139174657.009, accesat la 29.08.2023.

[176] Mariam Dekanozishvili, „The European Union's credibility–expectations gap in its European neighbourhood policy: perspectives from Georgia and Ukraine” în *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 20, nr. 2, 2020, p. 290, DOI: 10.1080/14683857.2020.1767467, accesat la 29.02.2022.

Politicii Europene de Vecinătate conform căreia aceasta a impus statelor repere vagi care ar fi trebuit abordate în implementarea reformelor de democratizare. Termeni precum „democrație”, „stat de drept” sau „buna guvernare”, des întâlniți în acordurile europene cu statele partenere, nu au fost definiți clar, iar indicatorii de rezultat ai acestora au fost utilizați în mod inconsecvent[177]. Un exemplu în acest sens este atitudinea Uniunii Europene față de Azerbaidjan, un partener solid în politica energetică a statelor membre, care a continuat să primească sprijin financiar și asistență tehnică în ciuda încălcărilor repetate ale drepturilor omului[178]. Abordările diferite ale liderilor europeni cu privire la utilizarea condiționalității asupra statelor care nu au respectat Planurile de acțiune poate diminua relevanța acestui instrument, afectând atingerea obiectivelor Politicii Europene de Vecinătate. Dekanozishvili critică și Planurile de acțiune încheiate de Comisia Europeană cu statele partenere deoarece acestea nu au inclus anumite elemente coercitive ori nu au prevăzut ce se întâmplă în situația în care statele partenere încalcă flagrant drepturile omului sau alte principii care contravin politicilor europene[179]. Lipsa de claritate a acestor documente reprezintă un aspect negativ al Politicii Europene de Vecinătate, care poate crea o imagine confuză în interiorul Uniunii Europene cu privire la obiectivele acestei politici în raport cu partenerii săi sau chiar poate releva interese diferite ale statelor membre. Totuși, în cazurile grave de încălcare a drepturilor omului, Uniunea Europeană poate încheia în orice moment parteneriatul cu statul în cauză, acest lucru fiind pus în practică în relația cu Republica Arabă Siriană.

3.2. Instrumente ale Politicii Europene de Vecinătate

Pentru o bună funcționare a Politicii Europene de Vecinătate este nevoie ca acesta să fie construită pe instrumente bine definite care vizează cooperarea dintre Uniunea Europeană și țările partenere. Aceste instrumente reprezintă modalitatea prin care Uniunea Europeană contribuie la îndeplinirea obiectivelor Politicii, respectiv întărirea regimurilor democratice ale statelor partenere, implementarea unei mai bune abordări în ceea ce privește mobilitatea persoanelor, gestionarea eficientă a fenomenului migrației, stabilirea unui climat de securitate care să prevină apariția conflictelor în regiune și implementarea unor politici concrete care să conducă la dezvoltarea economică a statelor partenere. Nathalie Tocci definește aceste instrumente ca fiind „totul în afară de statutul de membru” sau „partajarea a tot în afară de instituții”[180], în sensul în care Uniunea Europeană le oferă statelor partenere diverse forme de integrare, însă nu calitatea de stat membru cu drept de vot și reprezentare la nivelul instituțiilor sale.

Instrumentele Politicii Europene de Vecinătate nu au înlocuit legăturile bilaterale pe care Uniunea Europeană le avea cu partenerii săi, ci din contră, au dus la completarea celor existente, oferind valoare adăugată acestor relații prin instrumentele de implementare și prin beneficiile oferite partenerilor. Totuși, noile instrumente trebuie privite strict în contextul îndeplinirilor obiectivelor acestei politici, fără a fi confundate cu obiectivele celorlalte politici pe care Uniunea Europeană le derulează cu state nemembre.

---

[177] *Ibidem,* p. 298.
[178] *Ibidem.*
[179] *Ibidem.*
[180] Nathalie Tocci, „Does the ENP respond to the EU's post-enlargement challenges?”, în *The International Spectator*, vol. 40, nr. 1, p. 24, DOI: 10.1080/03932720508457108, accesat la 10.04.2023.

Printre cele mai importante instrumente ale Politicii Europene de Vecinătate se numără Planurile de acțiune încheiate în mod individual cu statele partenere. Aceste Planuri pot fi definite drept documente de politici care conțin acțiuni specifice în domenii de interes comun, stabilite pe termen scurt și mediu (3-5 ani), precum reforme privind consolidarea instituțiilor, economice, deschiderea dialogului politic etc. În baza acestor planuri pot fi monitorizate progresele statelor în domeniile asumate în vederea obținerii de beneficii. Primele Planuri de acțiune au fost încheiate în decembrie 2004 între Uniunea Europeană și Israel, Iordania, Republica Moldova, Maroc, Autoritatea Palestiniană, Tunisia și Ucraina, urmate la scurt timp de cele cu Egipt, Liban, Georgia, Algeria, Armenia și Azerbaidjan. Decalajul temporal s-a datorat faptului că țările din cel de-al doilea lot au fost nevoite să ratifice în Parlamentele naționale Acordurile de Asociere semnate deja cu Uniunea Europeană[181]. Nu s-a reușit încheierea unor Planuri de acțiune cu Belarus, Libia și Siria din cauza neînțelegerilor asupra reformelor pe care cele trei state ar fi trebuit să le implementeze.

Un alt instrument inclus în Politica Europeană de Vecinătate este condiționalitatea pozitivă. Ea evidențiază influența Uniunii Europene în parteneriatele încheiate cu statele din proximitatea acesteia și reprezintă modalitatea prin care statele partenere primesc acces la beneficiile Politicii Europene de Vecinătate în funcție de stadiul implementării reformelor stabilite prin Planul de acțiune. Chiar dacă existența acestui instrument a fost criticată de unele state partenere care au acuzat Comisia Europeană de inflexibilitate în aplicarea instrumentului condiționalității, el nu a fost pus în aplicare înainte de Primăvara Arabă[182]. Instrumentul condiționalității devine mai flexibil odată cu revizuirile aduse în 2011 și 2015. Introducerea principiului „mai mult pentru mai mult” îi permite Comisiei Europene să ofere mai ușor stimulente statelor care implementează reforme și care demonstrează angajamentul față de principiile democratice. Însă condiționalitatea rămâne un instrument central al Politicii Europene de Vecinătate, fără de care nu s-ar putea stabili măsura în care statele au acces la beneficiile oferite de Uniunea Europeană.

Asistența financiară și tehnică reprezintă unul dintre cele mai complexe instrumente ale Politicii Europene de Vecinătate de către statele partenere. Cu ajutorul acestui instrument, Comisia Europeană sprijină implementarea reformelor în statele partenere, oferindu-le fondurile necesare acoperirii costurilor apărute în acest proces, precum și asistența tehnică în vederea implementării corecte. În vederea facilitării accesului statelor partenere la asistență tehnică, au fost adaptate trei instrumente cu rolul de a oferi asistență „personalizată” fiecărui stat, în funcție de nevoile specifice.

Primul instrument la care facem referire poartă denumirea de Twinning („Înfrățire”), acesta fiind adaptat în cadrul Politicii Europene de Vecinătate în anul 2004 după ce și-a dovedit eficiența sub tutela Politicii de Extindere a Uniunii Europene, asistând statele din centrul și estul Europei în îndeplinirea reformelor legislative necesare procesului de aderare[183]. Twinning reprezintă un instrument pentru cooperarea instituțională între administrațiile publice din statele partenere și cele ale statelor membre. Acesta funcționează sub forma unui mentorat al statului membru față de statul partener, prin care primul se asigură că cel de-al doilea implementează corect și eficient reformele

[181] *Ibidem.*

[182] Gergana Noutcheva, „Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring”, în *Journal of European Integration,* vol. 37, nr. 1, 2015, p. 27, http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2014.975987, accesat la 10.04.2023.

[183] Dmytro Panchuk, „Effectiveness of EU Transgovernmental Cooperation in the Neighbourhood: Qualitative Comparative Analysis of Twinning Projects in Ukraine”, în *Europe-Asia Studies*, 2019, vol. 71, nr. 3, p. 486, https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1571168, accesat la 30.08.2023.

care privesc întărirea instituțiilor statului[184]. Statele partenere care au utilizat acest instrument sunt Algeria, Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Egipt, Georgia, Israel, Jordan, Liban, Libia, Republica Moldova, Maroc, Palestina, Siria, Tunisia și Ucraina[185].

Cel de-al doilea instrument introdus la capitolul asistență tehnică este TAIEX, Asistență tehnică și schimburi de informații (Technical Assistance and Information Exchanges). Acest instrument lansat în anul 2006 are scopul de a sprijini țările partenere în aplicarea acquis-ului comunitar[186]. TAIEX oferă servicii de consultanță la cererea statelor partenere, contribuind prin expertiza personalizată la soluționarea problemelor cu care acestea se confruntă în materie de legislație.

În anul 2008, Uniunea Europeană, în parteneriat cu Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, au inclus în cadrul Politicii Europene de Vecinătate instrumentul „Sprijin pentru îmbunătățirea guvernanței și a managementului” (SIGMA), care își propune consolidarea managementului public în diverse domenii ale administrației publice precum achizițiile publice, combaterea corupției, controlul financiar intern și extern sau reforma administrativă. SIGMA ajută statele partenere în crearea unor sisteme de guvernanță care să respecte statul de drept și să facă față unei economii de piață precum cea a Uniunii Europene. Statele partenere care au avut nevoie de sprijin prin acest instrument sunt Algeria, Egipt, Israel, Iordania, Liban, Maroc, Palestina, Siria și Tunisia[187]. Cele trei instrumente descrise mai sus, Twinning, TAIEX și SIGMA, ajută la consolidarea unor regimuri democratice în statele partenere și, în același timp, contribuie la crearea de conexiuni între statele membre și cele partenere, deoarece în cele mai multe cazuri prevăd schimburi de bune practici sau de informații între experți ai celor două categorii de state. Este important să subliniem că instrumentele descrise mai sus sunt puse în practică pe baza Planului de Acțiune convenit între Uniunea Europeană și statele partenere, având rolul de a asigura suportul tehnic în vederea implementării reformelor necesare alinierii celor din urmă la nivelul de dezvoltare al statelor membre.

Tot în cadrul instrumentului de asistență financiară și tehnică, Comisia Europeană a avut de ales, de data aceasta pentru acordarea asistenței financiare, între o abordare descentralizată, prin care statele partenere primesc sprijin financiar din bugetul separat al programelor de asistență financiară deja existente, și una centralizată, prin crearea unui nou instrument special, cu buget propriu, care să includă mai multe linii de finanțare. Cea de-a doua variantă a fost preferată de Comisia Europeană, luând astfel naștere Instrumentul European pentru Vecinătate și Parteneriat. Intrat în vigoare în anul 2007, acest nou instrument financiar al Politicii de Vecinătate își propune intensificarea cooperării dintre statele membre și cele partenere prin susținerea reformelor politice, a celor economice și sociale, a cooperării sectoriale, a dezvoltării regionale și locale, precum și a integrării regionale și subregionale[188], așa cum au fost ele stabilite în Planurile de acțiune. În ceea ce privește bugetul Instrumentului European pentru Vecinătate și Parteneriat, acesta constă în 11.181 milioane euro pentru cadrul financiar 2007-2013, 95% din suma totală fiind alocată programelor naționale și

[184] Comisia Europeană, „Twinning”, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/twinning_en, accesat la 19.08.2023.
[185] *Ibidem.*
[186] *Idem*, „TAIEX”, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/taiex_en, accesat la 19.08.2023.
[187] South EU Neighbours, „SIGMA”, https://south.euneighbours.eu/project/sigma/, accesat la 03.05.2023.
[188] Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, „Regulamentul (CE) nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și de parteneriat.”, 2006, https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/european-neighbourhood-and-partnership-instrument-2007-2013.html, accesat la 19.08.2023.

multinaționale, iar 5% programelor de cooperare transfrontalieră[189]. Este important să diferențiem Instrumentul European pentru Vecinătate și Parteneriat, menit să ofere asistență financiară statelor incluse în cadrul Politicii Europene de Vecinătate, de Instrumentul de Asistență pentru Preaderare (IPA) utilizat de Uniunea Europeană în cazul statelor angrenate în procesul de aderare. Deși ambele instrumente au mecanisme asemănătoare, ele oferind prin diverse linii de finanțare sprijin financiar către state nemembre în vederea dezvoltării acestora, obiectivele finale diferă. Pe de o parte, Instrumentul de Asistență pentru Preaderare este concentrat către sprijinirea statelor aflate într-una dintre etapele procesului de aderare în vederea dezvoltării și implementării tuturor reformelor necesare obținerii statutului de membru (în acest caz ne referim la Albania, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Serbia, Macedonia de Nord, Kosovo și Turcia)[190]. De cealaltă parte, Instrumentul European pentru Vecinătate și Parteneriat are rolul de a sprijini dezvoltarea statelor partenere incluse în Politica Europeană de Vecinătate, care, după cum știm, nu oferă perspective finale de aderare.

O componentă importantă a noului instrument este reprezentată de aplicarea condiționalității. Mai exact, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, instituții care au stabilit și aprobat dispozițiile generale instrumentului, introduc ideea de suspendare a asistenței în cazul în care statele beneficiare nu respectă valorile fundamentale ale Uniunii Europene[191]. Introducerea unei specificații cu privire la suspendarea asistenței financiare întărește importanța instrumentului condiționalității, însă maniera vagă în care este descrisă și lipsa unor indicatori clari care să evidențieze ce înseamnă nerespectarea valorilor fundamentale ale Uniunii Europene generează aceleași critici cu privire la aplicabilitatea sa.

Un lucru interesant cu privire la noul instrument este deschiderea către cooperarea cu Federația Rusă, precum și abordarea acestui stat separat față de cele partenere ale Politicii de Vecinătate. Acest lucru apare în dispozițiile generale ale Instrumentului European pentru Vecinătate și Parteneriat prin formula „...țările partenere din cadrul Politicii Europene de Vecinătate și cu Rusia”[192]. Tratarea Federației Ruse ca subiect separat al noului instrument reprezintă încă o încercare a liderilor europeni de a atrage acest stat în cadrul cooperării în vederea creării unui climat de stabilitate în Estul Europei. Însă, dat fiind faptul că pentru a beneficia de asistența financiară, Federația Rusă ar fi trebuit să accepte negocierea și adoptarea unui Plan de acțiune precum și monitorizarea constantă a reformelor implementate, cooperarea cu Uniunea Europeană nu a mai avut loc, Federația Rusă menținând retorica statului dezvoltat care nu are nevoie de sprijinul altor state.

Principala noutate adusă de Instrumentul European pentru Vecinătate și Parteneriat este viziunea asupra frontierelor și cooperării transfrontaliere. Mai exact, el se referă la frontiere ca la un mijloc de cooperare mai degrabă decât ca bariere în calea cooperării. Această viziune oferă șansa statelor partenere să depășească limitările impuse de frontiere, angrenându-le în procesul de cooperare transfrontalieră practicat la nivelul statelor membre. Totodată, prin introducerea finanțării unor programe care se concentrează asupra unor regiuni de frontieră comune ale statelor membre și ale țărilor partenere, printr-o abordare similară fondurilor structurale, bazată pe programări multianuale,

---

[189] *Ibidem.*
[190] Comisia Europeană, „Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)”, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, accesat la 29.08.2023.
[191] *Ibidem.*
[192] *Ibidem.*

cofinanțare și parteneriat[193], statele partenere, în timp, vor fi atrase în ceea ce cercetătorii numesc „debordering", proces de transformare a frontierelor dintre statele membre și cele partenere într-un element simbolic mai degrabă decât unul rigid. Regulamentul propus de Comisia Europeană cu privire la noul instrument oferă cadrul juridic necesar aplicării acestei noi politici, precizând pentru prima dată într-un regulament privind asistența financiară faptul că, în vederea promovării cooperării transfrontaliere „asistența comunitară poate fi utilizată pentru beneficiul comun al statelor membre și al țărilor partenere"[194]. Pe lângă acest cadru juridic, Comisia Europeană descrie spațiul în care se va desfășura cooperarea transfrontalieră, incluzând toate regiunile de nivel NUTS-III aflate în proximitatea frontierei terestre și a trecerilor maritime dintre statele membre și statele partenere vecine, precum și regiunile maritime de nivel NUTS-II care au un bazin maritim comun[195]. Conform acestei reglementări a zonelor eligibile, segmentul cooperării transfrontaliere din cadrul Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat cuprinde 15 regiuni, dintre care nouă se referă a frontiere terestre, trei la treceri maritime și alte trei la regiuni cu un bazin maritim comun[196]. Cooperarea transfrontalieră va fi gestionată de statele membre și cele partenere prin intermediul unei autorități de management situate în statul membru care devine automat lider în cooperare[197]. Astfel, implementarea și monitorizarea proiectelor revin în sarcina statului membru, el având deja experiența gestionării fondurilor venite de la Comisia Europeană.

Segmentul cooperării transfrontaliere aduce o nouă modalitate care permite Uniunii Europene să atragă comunitățile locale aflate în regiunile de frontieră ale statelor partenere. Utilizând acest nou domeniu de cooperare cu statele din proximitate, Uniunea Europeană poate să evite guvernele statelor care nu sunt deschise la cooperare, deoarece fondurile oferite în acest scop sunt gestionate la nivel regional, evitându-se astfel implicarea autorităților centrale[198]. Acest lucru poate avea efecte și asupra celorlalte instrumente utilizate de Politica de Vecinătate, fiindcă odată ce anumite comunități locale din regiunea de frontieră vor fi fost atrase înspre cooperarea cu Uniunea Europeană, acestea pot pune presiune asupra autorităților centrale, facilitând deschiderea către o cooperare deplină la nivel național.

În urma revizuirii aduse Politicii de Vecinătate de către Comisia Europeană în anul 2011, precum și odată cu finalizarea cadrului financiar multianual 2007-2013, a apărut nevoia creării unui nou instrument care să se ocupe de asistența financiară în raport cu statele partenere. Astfel, în 2014 a luat naștere Instrumentul European de Vecinătate, ca succesor al Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat. Noul instrument păstrează în linii mari obiectivele, acoperirea geografică și structura celui din perioada anterioară, dar se adaptează noilor schimbări aduse Politicii Europene de Vecinătate. Cu un buget de 15,4 miliarde euro pentru perioada 2014-2020[199], semnificativ mai mare comparativ cu cel al predecesorului, Instrumentul European de Vecinătate propune o abordare

[193] Rosa Balfour și Alessandro Rotta, „Beyond enlargement. The European neighbourhood policy and its tools", în *The International Spectator*, vol. 40, nr. 1, 7-20, p. 17, DOI: 10.1080/03932720508457107, accesat la 19.08.2023.

[194] Comisia Europeană, „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument", 2004, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004PC0628, accesat la 20.08.2023.

[195] *Ibidem.*

[196] Vasile Grama, „Opportunities in Territorial Cross Border Cooperation at the EU External Borders: Case of Romania", în *Revista Română de Geografie Politică*, vol. 13, nr. 2, 2011, p. 257, https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=b92c6344b8c835f513aeadb86669b75da29b3cd5, accesat la 20.08.2023.

[197] Rosa Balfour și Alessandro Rotta, *op. cit.*

[198] *Ibidem.*

[199] Parlamentul European, „Politica Europeană de Vecinătate", https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/170/politica-europeana-de-vecinatate, accesat la 02.07.2023.

diferențiată a cooperării, inclusiv a celei transfrontaliere, în funcție de nevoile fiecărei regiuni și de obiectivele statelor partenere precum și a asumării implementării reformelor stabilite prin Planurile de acțiune, funcționând în baza principiului „mai mult pentru mai mult”[200]. Totuși, elementele de care se ține cont pentru diferențierea sprijinului adresat statelor partenere nu sunt foarte clar stabilite, fiind admise în continuare formulări vagi precum „parteneriatul cu Uniunea, inclusiv nivelul de ambiție al acestuia” sau „angajamentul față de construirea unei democrații solide”[201], fără a fi specificați indicatori concreți pentru fiecare element în parte.

În ceea ce privește obiectivele Instrumentului European de Vecinătate, acestea aduc în discuție dimensiunea securității, printr-o „promovare a măsurilor de consolidare a încrederii, a relațiilor de bună vecinătate și a altor măsuri care contribuie la securitate, sub toate formele acesteia, precum și a prevenirii și soluționării conflictelor, inclusiv a conflictelor prelungite”[202]. Introducerea acestei dimensiuni vine ca răspuns la evenimentele din timpul Primăverii Arabe și la anexările ilegale efectuate de Federația Rusă în Ucraina. Totodată, între obiectivele noului instrument regăsim o secțiune separată dedicată cooperării transfrontaliere, obiectiv prin care Uniunea Europeană își propune intensificarea acestui schimb între statele membre și cele partenere[203]. Atenția acordată cooperării transfrontaliere denotă succesul acesteia în perioada de finanțare 2007-2013, când interacțiunile dintre statele membre și cele partenere la nivel regional au depășit limitările impuse de liderii politici (ex. cazul cooperării transfrontaliere dintre România și Ucraina).

Odată încheiat cadrul financiar multianual 2014-2020, a fost adoptat un nou instrument de asistență financiară care a înlocuit Instrumentul European de Vecinătate. Astfel, începând cu 2021 a fost creat Instrumentul de Vecinătate, Cooperare pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională – „Europa în lume”, care oferă posibilitatea, pe lângă sprijinul financiar alocat și prin instrumentul anterior, ca țările învecinate să acceseze granturi sau chiar împrumuturi de la instituții europene sau internaționale până în 2027. Temele pe care partenerii le pot aborda accesând finanțarea în cadrul acestui instrument sunt: nevoi legate de schimbări climatice, migrație, menținerea păcii și a stabilității, cooperare cu parteneri strategici, dar și inițiative de promovare a politicii externe a Uniunii Europene[204].

Comparativ cu primul instrument, de această dată s-a alocat o sumă mult mai mare, astfel încât Instrumentul de Vecinătate, Cooperare pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională – „Europa în lume” beneficiază de 79,5 miliarde euro. De asemenea, ca o îmbunătățire față de Instrumentului European de Vecinătate, în perioada 2021-2027 Uniunea Europeană dorește să colaboreze nu doar cu țările partenere tradiționale, ci și cu alte state din Africa, Asia, America, zona Pacificului și Caraibe[205]. Această extindere reprezintă o provocare pentru Uniunea Europeană, însă ea se aliniază priorității Comisiei Europene, „O Europă mai puternică pe plan internațional”. Totuși, în vederea atingerii obiectivelor asumate, este nevoie în continuare de o flexibilizare a Politicii Europene de Vecinătate pentru o mai bună adaptare la specificul social, cultural și politic al fiecărui stat colaborator.

---

[200] Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, „REGULAMENTUL (UE) NR. 232/2014 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI de instituire a unui instrument european de vecinătate” 2014, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32014R0232, accesat la 02.07.2023.
[201] *Ibidem*.
[202] *Ibidem.*
[203] *Ibidem.*
[204] Parlamentul European, „Politica Europeană de Vecinătate”, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/170/politica-europeana-de-vecinatate, accesat la 08.07.2023.
[205] *Ibidem.*

Pe lângă instrumentele deja menționate, care constituie parte integrată a Politicii Europene de Vecinătate, există și altele pe care aceasta le poate folosi pentru a determina statele partenere să asume prevederile incluse în Planurile de acțiune care aparțin de alte politici ale Uniunii Europene. Este cazul Acordurilor de Asociere cu Uniunea Europeană, instrument pe care statele partenere îl pot obține în urma implementării tuturor reformelor stabilite prin Planul de Acțiune. Acordurile de Asociere cuprind mai multe capitole, precum politica externă și de securitate comună, justiție și afaceri interne sau zona de liber schimb aprofundat și cuprinzător (DCFTA), capitole pe care Uniunea Europeană împreună cu statele partenere le abordează treptat în vederea desăvârșirii procesului de „integrare fără aderare", prin care statele partenere au acces la unele din facilitățile unui stat membru, însă nu sunt reprezentate în cadrul instituțiilor europene. Printre cele mai „râvnite" politici se numără zona de liber schimb aprofundat și cuprinzător. Aceasta acoperă domenii precum transporturile, mediul și educația, oferind în același timp facilități precum liberalizarea totală a comerțului cu statele membre[206]. Impactul ei asupra economiei unui stat partener este extrem de puternic, dat fiind piața de desfacere reprezentată de Uniunea Europeană. Mai mult, odată îndeplinite toate condițiile necesare obținerii facilității, statele pot să se gândească la următoarea etapă, reprezentată de procesul de aderare la Uniunea Europeană.

Observăm faptul că Politica de Vecinătate a Uniunii Europene deține o serie de instrumente diversificate și cuprinzătoare care au capacitatea de a produce schimbări reale în statele partenere, atât timp cât liderii acestor state sau măcar decidenții aflați în regiunile de frontieră sunt deschiși către cooperare. Evoluțiile instrumentelor descrise mai sus și majorarea semnificativă a bugetului de asistență financiară relevă determinarea Comisiei Europene în a reuși să îndeplinească obiectivele Politicii Europene de Vecinătate, precum și capacitatea acesteia de a se adapta noilor realități din proximitatea Uniunii Europene. Impactul acestor mecanisme asupra intensificării cooperării este semnificativ, conform rapoartelor emise de Comisia Europeană[207] iar rezultatele se pot observa și în schimbările de abordare ale statelor partenere față de Uniunea Europeană. Există, printre acestea, state care înainte de implicarea în cooperare erau reticente cu privire la politicile europene și care, în prezent, luptă pentru libertatea de a-și alege parcursul european.

Pe lângă instrumentele descrise mai sus, Politica Europeană de Vecinătate a fost divizată în două dimensiuni pentru a putea răspunde punctual nevoilor statelor din regiuni diferite. Cele două dimensiuni sunt reprezentate de Uniunea pentru Mediterană și Parteneriatul Estic. În continuare, le vom analiza în vederea stabilirii impactului pe care această divizare l-a avut asupra îndeplinirii obiectivelor Politicii Europene de Vecinătate.

---

[206] Tatjana Muravska și Alexandre Berlin, „Towards a New European Neighbourhood Policy (ENP): What Benefits of the Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTAs) for Shared Prosperity and Security?", în Tanel Kerikmäe și Archil Chochia *Political and Legal Perspectives of the EU Eastern Partnership Policy*, Springer, Cham, p. 25.

[207] Comisia Europeană, „Joint communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committe of the Regions: Review of the European Neighbourhood Policy", 2015, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/review-european-neighbourhood-policy-enp_en, accesat la 08.07.2023.

3.3. Dimensiunile Regionale ale Politicii Europene de Vecinătate

3.3.1. Uniunea pentru Mediterană

Odată cu implementarea Politicii Europene de Vecinătate și cu inițierea parteneriatelor cu statele care au acceptat negocierea și încheierea Planurilor de acțiune, a apărut nevoia conturării unei strategii distincte pentru abordarea fiecărei dimensiuni regionale în funcție de specificul acesteia. Pentru a se putea adresa statelor nemembre ale Uniunii Europene din sudul și estul Mării Mediterane, în contextul Summit-ului de la Paris din anul 2008, președintele francez, Nicolas Sarkozy, anunța înființarea Uniunii pentru Mediterană, conturată sub forma unei organizații interguvernamentale care promovează cooperarea prin trei obiective strategice: stabilitatea regională, dezvoltarea resursei umane și integrarea economică regională[208]. Această dimensiune a Politicii Europene de Vecinătate reprezintă o continuare a Politicii Mediteraneene Globale (1972), a Politicii Mediteraneene Reînnoite (1990) precum și a Parteneriatului Euro-mediteraneean (1995-2008)[209] cunoscut și sub numele de Procesul de la Barcelona, fiind o platformă comună de relaționare cu țările mediteraneene din proximitatea Uniunii Europene.

Uniunea pentru Mediterană reunește cele 27 state membre ale Uniunii Europene și 15 țări mediteraneene: Republica Albania, Republica Algeriană Democratică și Populară, Bosnia și Herțegovina, Republica Arabă Egipt, Israel, Regatul Hașemit al Iordaniei, Liban, Republica Islamică Mauritania, Muntenegru, Principatul Monaco, Regatul Maroc, Palestina, Republica Arabă Siriană (a cărei participare a fost suspendată din cauza războiului civil), Republica Tunisiană și Republica Turcia. Obiectivele promovate de această entitate sunt modelate în concordanță cu aspirațiile stabilite în Declarația de la Barcelona din 1995. Această declarație a conturat un cadru comun pentru pace, stabilitate, securitate și prosperitate economică, fundamentat pe respectul față de valorile Uniunii Europene, precum democrația, drepturile omului și libertățile fundamentale. Aceste valori au devenit, în timp, punctul central al obiectivelor promovate și de Politica Europeană de Vecinătate[210].

În privința configurației Uniunii pentru Mediterană, având în vedere statutul său de organism interguvernamental compus din mai multe state, aceasta operează sub conducerea unei duble președinții sau co-președinții. Structura implică participarea atât a Uniunii Europene, cât și a statelor mediteraneene, evidențiind asumarea în comun a responsabilităților pentru deciziile adoptate. Instituția principală este Reuniunea Înalților Funcționari, care stabilește prioritățile organizației, supraveghează activitatea sa, aprobă bugetul și programul secretariatului, numește funcționari cheie (cum ar fi secretarul general și cei șase secretari generali adjuncți) și stabilește întrunirile miniștrilor Afacerilor Externe sau ale altor formațiuni ministeriale[211]. Secretariatul coordonează proiectele tehnice în domenii precum transporturile, energia, mediul, educația și dezvoltarea. Pe lângă aceste instituții, Uniunea pentru Mediterană cuprinde o Adunare Parlamentară alcătuită din 280 de membri din statele Uniunii Europene și țările partenere din sudul și estul Mării Mediterane, care se reunește anual pentru a adopta rezoluții și recomandări legate de cooperarea euro-mediteraneeană în diferite domenii. Adunarea este organizată în cinci comisii permanente, care se ocupă de subiecte precum

---

[208] European Union External Action, „Union for the Mediterranean", https://www.eeas.europa.eu/eeas/union-mediterranean-ufm_en, accesat la 10.07.2023.

[209] Federica Bicchi, „The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations", în *Mediterranean Politics*, vol. 16, nr. 1, pp. 3-4, DOI: 10.1080/13629395.2011.547365, accesat la 10.07.2023.

[210] Parlamentul European, „Politica Europeană de Vecinătate", https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/170/politica-europeana-de-vecinatate, accesat la 10.07.2023.

[211] *Ibidem.*

politica și securitatea, economia și educația, calitatea vieții și cultura, energia și mediul, precum și drepturile femeilor[212]. Modul în care este structurată Uniunea pentru Mediterană și participarea statelor partenere în procesul de luare a deciziilor sunt menite să pună capăt valului de critici aduse Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene pentru faptul că aceste decizii erau strict în atribuțiile Comisiei Europene. Totuși, integrarea statelor membre ale Uniunii pentru Mediterană în structurile menționate a fost extrem de dificilă din pricina conflictelor din zonă (ex. conflictul arabo-israelian), însă odată cu evidențierea beneficiilor statutului de membru, statele au găsit căi în vederea cooperării.

Crearea unei organizații care să adune un număr atât de mare de parteneri cu o cultură politică diferită reprezintă din start un succes al Uniunii Europene, iar funcționalitatea acesteia până în prezent este un semnal că Uniunea Europeană a înțeles nevoia unei abordări diferite față de statele din Orientul Mijlociu și Africa de Nord. Martonyi, în lucrarea „New Hopes for the European Neighbourhood Policy: A View from Hungary”, a identificat faptul că percepția statelor membre ale Uniunii Europene cu privire la rolul lor în regiunile amintite trebuie să ia în considerare cinci factori cheie. În primul rând, statele membre ale Uniunii Europene trebuie să înțeleagă că tranziția democratică din regiune se raportează la tradițiile culturale și sociale locale, iar o impunere a modelelor occidentale fără a ține cont de factorii locali ar reprezenta un eșec. În al doilea rând, susținerea tranziției statelor din Orientul Mijlociu și Africa de Nord către regimuri democratice consolidate nu poate fi separată de reforme economice substanțiale. În al treilea rând, tulburările sociale care urmăresc schimbarea politică pot avea diverse rezultate și provoca tensiuni și riscuri de securitate în regiune. Astfel, Uniunea Europeană trebuie să țină cont de capacitatea guvernelor de a rezista schimbării. Un alt factor identificat de Martonyi se referă la conștientizarea faptului că Uniunea Europeană nu este singurul actor din zonă, existând și alți actori cu interese majore precum Federația Rusă sau statele arabe care pot să își extindă influența asupra contextului regional. Și în cele din urmă, colaborarea cu Statele Unite ale Americii, statele din Golf și Turcia, precum și cu instituțiile financiare internaționale, este esențială pentru a obține stabilitatea regională[213]. Cei cinci factori identificați reprezintă repere pentru Uniunea Europeană în relația cu statele partenere din zona Mării Mediterane..

Uniunea pentru Mediterană reprezintă un succes al Politicii Europene de Vecinătate, deoarece prin aceasta s-a reușit crearea unui mediu în care statele din Orientul Mijlociu și Africa de Nord, state cu un trecut conflictual, au inițiat cooperări în diverse domenii, contribuind astfel la crearea unui climat de pace. Finanțarea cooperării statelor UE cu cele din proximitatea mediteraneeană asigură dezvoltarea reciprocă și siguranța frontierelor externe ale Uniunii Europene, fiind astfel îndeplinite principalele obiective ale Politicii Europene de Vecinătate. Structura pe care se bazează Uniunea pentru Mediterană reprezintă o altă reușită a politicilor europene. Răspunderea partajată între statele membre și cele partenere asigură o viziune coerentă asupra proiectelor care sunt implementate în comun și ajută la identificarea unor noi domenii de cooperare. Cu siguranță, există multe lucruri care ar putea să fie îmbunătățite în cadrul acestei cooperări, în special mecanisme pentru soluționarea diferendelor dintre state sau o mai bună abordare a politicii migrației, însă faptul că de 25 de ani un număr de 42 de țări fac parte din același organism justifică existența și ambițiile sale.

3.3.2. Parteneriatul Estic al Uniunii Europene

Apariția unei dimensiuni mediteraneene a Politicii Europene de Vecinătate în vederea intensificării cooperării dintre Uniunea Europeană și statele partenere din Orientul Mijlociu și Nordul

---

[212] *Ibidem.*

[213] János Martonyi, „New Hopes for the European Neighbourhood Policy: A View from Hungary”, *European View*, vol. 10, 2011, pp. 40–41. https://doi.org/10.1007/s12290-011-0153-7, accesat la 10.07.2023.

Africii a creat un precedent pentru statele din Estul Europei. Astfel, în cursul anului 2007, la insistențele noilor state membre ale Uniunii Europene cu acces la Marea Neagră (România și Bulgaria), Comisia Europeană a creat o platformă destinată consolidării colaborării în zonă, numită Sinergia Mării Negre. Acest format oferă linii directoare pentru proiecte de cooperare între statele din regiune și Uniunea Europeană în domenii precum drepturile omului, managementul frontierelor, abordarea conflictelor înghețate etc. Noutatea acestei strategii consta în încurajarea unei abordări „bottom-up”, flexibile, pe baze voluntare[214]. Implementarea, precum și gestionarea în comun a programului de către România și Bulgaria, le-au oferit acestora ocazia de a se familiariza cu mecanismele europene în domeniul implementării proiectelor comune.

În același timp, Polonia împreună cu Suedia, în încercarea de a-și asuma rolul de lideri în regiune, au creat un plan geopolitic intitulat Dimensiunea Estică, în vederea asigurării cooperării transfrontaliere dintre o Uniune Europeană extinsă în urma valurilor de aderare din 2004 și 2007, pe de o parte, și Ucraina, Republica Moldova și Belarus, pe de altă parte. Pentru a înțelege factorii care au influențat dorința celor două state de a institui o dimensiune estică a Politicii Europene de Vecinătate, trebuie să analizăm contextul regional și internațional la acel moment.

Momentul în care Polonia și Suedia au promovat crearea Dimensiunii Estice coincide cu perioada crizei economice și cu amenințarea declanșării unui conflict armat în Georgia. Instabilitatea economică care afecta lumea întreagă a avut un impact semnificativ asupra statelor din Europa de Est, fiind amplificată de reapariția tendințelor expansioniste ale Federației Ruse în 2008, în contextul intervenției militare în Georgia. Astfel, statele membre au luat în calcul întărirea frontierelor externe ale Uniunii. Aceste evenimente au determinat Polonia și Suedia să facă lobby pe lângă celelalte state membre pentru implementarea unui mecanism de cooperare cu statele de la granițele estice ale Uniunii Europene, care să aducă pe lângă reforme ale statului sau dezvoltare economică și socială și întărirea frontierelor externe în fața unei posibile înaintări a Federației Ruse către Uniunea Europeană. Așadar, pe lângă intenția de a le oferi statelor invitate la acest parteneriat șansa unui parcurs pro-european ca alternativă la Federația Rusă, inițiativa Poloniei și Suediei a fost o modalitate prin care încercau să răspundă propriilor temeri istorice legate de Rusia[215]. Inovația adusă de propunerea Poloniei și Suediei constă în oferirea unor perspective de aderare statelor partenere est-europene după implementarea reformelor stabilite în comun[216]. Introducerea acestei motivații ar fi facilitat implementarea reformelor, eliminând principalele critici aduse Politicii Europene de Vecinătate care se refereau la lipsa unor obiective pe termen lung, precum posibilitatea aderării la Uniunea Europeană. În ciuda eforturilor depuse de Polonia și Suedia, statele din Vestul Europei au abordat ambiguu ideea de a crea o Dimensiune Estică. În urma unor negocieri interne la care s-au alăturat România și Bulgaria, statele membre au optat, în final, pentru crearea unui Parteneriat Estic al Uniunii Europene, ca dimensiune a Politicii Europene de Vecinătate[217], excluzând din versiunea finală perspectiva de aderare propusă de Polonia și Suedia. Așadar, Dimensiunea Estică a fost absorbită de Politica Europeană de Vecinătate, care, așa cum am subliniat în subcapitolele anterioare, a fost la rândul ei rezultatul unor negocieri între statele membre, mai degrabă decât al unei gândiri geopolitice strategice.

---

214 Ministerul Afacerilor Externe, „Sinergia Mării Negre”, în *Structurile de cooperare regională și sub-regională,* https://www.mae.ro/node/1502, accesat la 12.07.2023.
215 Gheorghe Ciascai, *op. cit.,* p. 112.
216 Tetiana Sydoruk și Dmytro Tyshchenko, "A Review of the Eastern Partnership after Ten Years: the Need to Reconsider its Efficacy" în *Studia Politica, Romanian Political Science Review*, vol. 18, nr. 2, 2018, p. 216, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=706321, accesat la 21.07.2023.
217 Jean Crombois, *op. cit*.

La începutul anului 2009, în contextul crizei economice și financiare care a generat instabilitate pe plan internațional, la Praga a avut loc Summit-ul de lansare a Parteneriatului Estic. La acest parteneriat au fost invitate să participe șase state, foste membre ale Uniunii Sovietice, din Europa de Est și Caucaz (Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina). Federația Rusă, chiar dacă a fost propusă pentru a fi inclusă în cadrul Politicii Europene de Vecinătate, a fost exclusă din Parteneriatul Estic din cauza deteriorării relațiilor bilaterale cu Uniunea Europeană, precum și a refuzului de a participa la proiectele implementate prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate[218]. Această schimbare de atitudine din partea liderilor europeni la adresa Federației Ruse s-a accentuat odată cu invazia rusă în Georgia.

Chiar dacă Parteneriatul Estic a fost aprobat în anul 2008, iar la negocierile de aprobare au participat toate statele membre direct afectate de implementarea acestuia, se pare că și la momentul lansării sale, în 2009, persista o confuzie cu privire la scopul inițiativei, precum și dezacorduri între statele membre legate de oportunitatea de a o lansa. Acest lucru a putut fi observat la Summit-ul inaugural al Parteneriatul Estic, de la care au lipsit unii șefi de stat sau de guvern care puteau să-și pună amprenta asupra acestui mecanism - Președintele Franței, Prim-Ministrul Marii Britanii sau președintele Consiliului de Miniștri al Italiei. Pe lângă acești decidenți importanți ai Uniunii Europene, au lipsit lideri din statele direct interesate de componenta Politicii Europene de Vecinătate care urma să fie dezbătută. Vorbim despre România, unul din statele membre situate la frontiera estică a Uniunii Europene și una dint cele mai prezente voci în chestiunile privind fostului spațiu sovietic, care a fost reprezentată la Summit-ul de la Praga doar de Primul-ministrul Emil Boc[219]. Lipsa reprezentării la cel mai înalt nivel evidențiază anumite neînțelegeri interne ale statelor membre în cadrul negocierilor de adoptare a Parteneriatului Estic, punând unele state a căror reprezentare la cel mai înalt nivel a lipsit, în opoziție cu viitoarele state partenere.

Trecând peste debutul anevoios al politicii, pentru a demonstra capacitatea de răspuns la așteptările statelor beneficiare, dar și pentru a nu duce în derizoriu avansurile obținute până în acel moment, decidenții europeni au creat, sub egida Politicii Europene de Vecinătate, o arhitectură multilaterală și bilaterală flexibilă care să fie accesibilă tuturor partenerilor. Această arhitectură cuprinde patru platforme de cooperare multilaterală: democrație, bună guvernare și stabilitate; integrare economică și convergență cu politicile Uniunii Europene; securitate energetică; contacte interumane[220]. În ceea ce privește partea bilaterală a Parteneriatului Estic, aceasta se concentrează asupra consolidării relațiilor dintre Uniunea Europeană și fiecare dintre statele partenere. Platformele de cooperare multilaterale, precum și scopul cooperării bilaterale, sunt în concordanță cu obiectivele Politicii Europene de Vecinătate, însă în aplicarea acestora se ține cont de specificul și de nevoile fiecărui stat implicat.

În privința structurii, spre deosebire de arhitectura complexă a Uniunii pentru Mediterană, Parteneriatul Estic se bazează mai mult pe componenta lucrativă decât pe cea instituțională, stabilind reuniuni la nivel înalt ale șefilor de stat și de guvern ai țărilor partenere, alături de reprezentanți ai Uniunii Europene, cu o recurență de doi ani. Această formulă simplă a permis lansarea a șase inițiative sub egida Parteneriatului Estic: inițiativa pentru întreprinderile mici și mijlocii; inițiativa pentru energie; inițiativa pentru prevenirea, pregătirea și răspunsul la catastrofe naturale sau provocate de factori umani; inițiativa pentru managementul integrat al frontierei; inițiativa pentru dezvoltarea

[218] Giselle Bosse, „The Eastern Partnership and the disintegration of Eastern Europe: The end of the region-building project?” în *European View*, vol. 13, nr. 1, 2014, pp. 97–108. https://doi.org/10.1007/s12290-014-0306-6, accesat la 17.08.2023.
[219] Gheorghe Ciascai, *op. cit.,* p. 113.
[220] *Ibidem.*

urbană durabilă[221]. Mai mult, având în vedere diferențele strategice ale statelor beneficiare ale Parteneriatului Estic, pe lângă formulele de cooperare multilaterale menționate, au fost introduse forme opționale de cooperare bilaterală între aceste state și Uniunea Europeană. Combinația dintre componentele multilaterale și cele bilaterale a dus în cele din urmă la conceperea unui mecanism care să apropie statele partenere de Uniunea Europeană, prin însușirea valorilor pe care această entitate le promovează. Parteneriatul Estic, cu toate componentele sale, se bazează pe resurse financiare semnificative, furnizate prin Instrumentul pentru Vecinătate Europeană, dar și pe diverse facilități comerciale pe care Uniunea Europeană le poate acorda statelor partenere[222].

Arhitectura Parteneriatului Estic a fost completată în anul 2011 prin înființarea Adunării Parlamentare Euronest, un organism care are rolul de a reuni parlamentele țărilor partenere și Parlamentul European, promovând dialogul cultural și intensificând participarea societății civile. Din cadrul Parlamentului European participă 60 de deputați, iar din parlamentele țărilor partenere participă câte 10 membri. Euronest monitorizează sprijinul oferit de Uniunea Europeană țărilor partenere, organizează sesiuni regulate și include comisii permanente (Comisia pentru afaceri politice, drepturile omului și democrație; Comisia pentru integrare economică, armonizare legislativă și convergență cu politicile Uniunii Europene; Comisia pentru securitate energetică; Comisia pentru afaceri sociale, ocuparea forței de muncă, educație, cultură și societate civilă). Euronest își propune să consolideze cooperarea și integrarea politică și economică în regiune și include Forumului Societății Civile din Parteneriatul Estic, menit să consilieze instituțiile Uniunii Europene și guvernele naționale[223]. Existența unui organism de tipul Adunării Parlamentare Euronest consolidează parteneriatul politic, dând în același timp coerență măsurilor adoptate de statele partenere în vederea implementării de proiecte comune.

Inovația Parteneriatului Estic constă în transformarea Planurilor de Acțiune și a altor documente încheiate între Uniunea Europeană și statele partenere în Acorduri de Asociere. Mai exact, Comisia Europeană negociază cu fiecare stat în parte Acorduri de Asociere, păstrând reformele principale ale Planurilor de Acțiune. Aceste Acorduri de Asociere răspund aspirațiilor statelor partenere de a avea o relație mai strânsă cu Uniunea Europeană[224], ele fiind încheiate diferențiat, în funcție de deschiderea statelor partenere și de capacitatea lor de a implementa reformele convenite. Noile documente deschid calea către o „integrare fără aderare" și angrenează statele partenere la principalele mecanisme de cooperare din interiorul Uniunii Europene precum programele de circulație liberă a cetățenilor sau cele ale zonei de liber schimb aprofundate și cuprinzătoare (DCFTA).

Odată cu inițierea proceselor de negociere a Acordurilor de Asociere, a măsurilor pe care statele partenere urmează să le implementeze precum și a „recompenselor" primite din partea Uniunii Europene a ieșit la iveală opoziția față de Uniunea Europeană în cadrul statelor partenere est-europene. Criticile la adresa parteneriatului cu Uniunea Europeană au arătat că această componentă a Politicii Europene de Vecinătate nu a fost suficient de „atractivă". În preajma Summit-ului de la Vilnius din 2013, ele s-au acutizat, provocând eșecul Parteneriatului Estic în negocierile pentru semnarea Acordului de Asociere cu Armenia și Azerbaidjan[225]. Guvernul pro-rus din Ucraina nu a

---

[221] *Ibidem.*

[222] *Ibidem*.

[223] Parlamentul European, „Politica europeană de vecinătate", *op.cit.*

[224] Comisia Europeană, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eastern Partnership, 2008, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52008DC0823, accesat la 18.08.2023.

[225] Tetiana Sydoruk și Dmytro Tyshchenko, *op. cit.,* p. 217.

ratificat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, cu toate că acesta fusese parafat în martie 2012, din cauza presiunii Federației Ruse, dar și a aspirațiilor pro-ruse ale președintelui de la acea vreme, Viktor Ianukovici. Însă, în acest caz, instrumentele Politicii de Vecinătate care implicau societatea civilă în procesul de reformă a statului au dat roade, astfel că cetățenii ucraineni, înțelegând beneficiile oferite de Uniunea Europeană, au ieșit în stradă pentru a protesta împotriva deciziei președintelui. Demonstrațiile au luat amploare și s-au transformat într-un război urban, în care au fost uciși și răniți zeci de oameni după ce poliția a deschis focul asupra manifestanților. Această mișcare, denumită simbolic Euromaidan, a condus în cele din urmă la o schimbare de guvern și la organizarea alegerilor anticipate, în octombrie 2014, care au adus la putere lideri pro-europeni și partide pro-reformiste. Doar după aceste evenimente, Acordul de Asociere al Ucrainei la Uniunea Europeană a putut fi semnat. Atitudinea pro-europeană a cetățenilor s-a amplificat după evenimentele din Crimeea, când Federația Rusă a început procesul de anexare. Așadar, politicienii au fost nevoiți să își concentreze platformele electorale în jurul parteneriatului cu Uniunea Europeană, pentru a avea șanse de a fi aleși. Această atitudine pro-europeană s-a păstrat atât în rândul cetățenilor ucraineni, cât și în rândul liderilor, din două motive: Uniunea Europeană era (și continuă să fie) privită ca singurul salvator al Ucrainei în fața agresiunii Federației Ruse și aceasta oferă speranța de îmbunătățire a calității vieții.

Totuși, insuccesul negocierilor cu Armenia și Azerbaidjan precum și reticența inițială a liderilor ucraineni de a semna Acordurile de Asociere, cumulate cu anexarea Peninsulei Crimeea și a orașului Sevastopol de către Federația Rusă, au marcat eșecul UE de a asigura unui climat de stabilitate în regiunea Europei de Est și a Caucazului de Sud. Însă, remarcăm perseverența liderilor europeni în privința Parteneriatului Estic, care a avut succes cel puțin în cazul a trei din cele șase state incluse inițial. Ne referim la Georgia, Republica Moldova și Ucraina, care în anul 2014 au semnat Acordurile de Asociere la Uniunea Europeană, începând implementarea reformelor și obținând beneficiile statutului de asociat[226]. Perseverența liderilor europeni nu a făcut excepție nici în cazul Armeniei, Azerbaidjanului sau Belarusului, state care din diverse motive au refuzat sau nu au reușit să finalizeze negocierile pentru Acordurile de Asociere. Astfel, Uniunea Europeană a inițiat un nou set de negocieri cu aceste state în vederea încheierii unor „Acorduri de parteneriat cuprinzătoare și extinse"[227] care nu oferă beneficiile Acordurilor de Asociere, dar nici nu presupun adoptarea unor reforme majore. În ciuda apropierii celor trei state de Federația Rusă, negocierile cu Armenia în vederea stabilirii Acordului de parteneriat cuprinzător și extins au început în 2015, iar cu Azerbaidjan în 2017. Relația dintre Uniunea Europeană și Belarus, deteriorată de regimul dictatorial condus de Aleksandr Lukașenco, nu a reușit să se îmbunătățească, în pofida unei perioade de apropiere, în 2015 și 2016[228].

În literatura de specialitate, Parteneriatul Estic a primit o atenție semnificativă, fiind analizate aspectele bilaterale ale politicii și măsura în care s-au transpus normele Uniunii Europene în contextul național. Cu toate acestea, dimensiunea sa multilaterală și cea regională au fost rareori analizate. În studiul intitulat „The Eastern Partnership and the disintegration of Eastern Europe: The end of the regionbuilding project?", Giselle Bosse subliniază că inițiativa de consolidare a regiunii incluse în Parteneriatul Estic a jucat un rol semnificativ în cooperarea multilaterală dintre Uniunea Europeană și țările din cadrul parteneriatului. Cu toate acestea, Bosse susține că dimensiunea regională a Parteneriatului Estic nu trebuie să fie înțeleasă doar ca un alt mecanism care contribuie la transferul

[226] *Ibidem,* p. 219.
[227] *Ibidem.*
[228] *Ibidem.*

de norme al Uniunii Europene la nivel regional, ci mai degrabă ca un proiect politic de construire, susținere și consolidare a unei regiuni[229]. Totodată, autoarea subliniază necesitatea creării unor conexiuni politice și economice mai evidente între statele incluse în Parteneriatului Estic, prin programe şi proiecte pentru consolidarea infrastructurii, în vederea trecerii fluxurilor economice dinspre Federația Rusă către statele partenere și cele membre ale Uniunii Europene[230]. Așadar, observăm că încă din 2014 se punea accentul pe implementarea de măsuri extinse de integrare pentru statele partenere în vederea reducerii dependenței de Rusia și a menținerii integrității teritoriale a statelor Europei de Est și a Caucazului de Sud. Cu toate acestea, evoluția geopolitică din regiune și evenimentele desfășurate începând cu 24 februarie 2022 în Ucraina arată faptul că Parteneriatul Estic, în forma sa actuală, chiar urmărind integrarea fără aderare a statelor partenere, nu are capacitatea de a oferi garanții de securitate. Lipsa capacității de a întări securitatea statelor incluse în Parteneriatul Estic este un eșec al acestuia, însă apreciem faptul că obiectivele Parteneriatului au fost parțial îndeplinite prin adaptarea treptată a statelor participante la realitățile economice și sociale ale Uniunii Europene. Atacul Federației Ruse asupra Ucrainei nu putea fi controlat, amânat sau evitat de Parteneriatul Estic în condițiile în care Federația Rusă nu a fost un stat implicat în această politică europeană. Totuși, după cum vom arăta în sub-capitolul următor, Parteneriatul Estic a creat mijloacele necesare sprijinirii Ucrainei pentru a face față agresiunii Federației Ruse. Fără acestea, probabil că Occidentului i-ar fi fost mult mai greu să susțină suveranitatea Ucrainei.

O viziune interesantă asupra transformărilor Politicii Europene de Vecinătate este propusă de Boyka M. Stefanova, care acordă atenție dimensiunii regionale a Parteneriatului Estic. Autoarea folosește o abordare instituționalist-evoluționistă pentru a explora modul în care contextul geopolitic a influențat structura și mecanismele Politicii Europene de Vecinătate. Într-un efort de a înțelege evoluția Parteneriatului Estic al Uniunii Europene ca răspuns la evenimente precum criza din Ucraina, Stefanova identifică o tranziție de la o dezvoltare instituțională progresivă către o abordare mai diversificată a guvernanței[231]. Aceasta vine în opoziție cu teza care susține că îmbinarea instituțiilor cu geopolitica ar putea dilua structura normativă a Politicii Europene de Vecinătate, respectiv a Parteneriatului Estic, și diminua eficacitatea sa[232]. Mai mult, autoarea argumentează faptul că reformele Politicii Europene de Vecinătate din 2011 și 2015 au avut un impact asupra Parteneriatului Estic, conducând la raționalizarea mecanismelor sale de guvernanță și promovând reziliența și eficacitatea[233]. Un exemplu în acest sens este redat de parteneriatul încheiat de Uniunea Europeană cu Belarus ca urmare a ridicării sancțiunilor asupra celui din urmă în anul 2016. Acordul cu Belarus, deși inclus sub Parteneriatul Estic, este unul slab instituționalizat[234] și nu face parte din mecanismele create de Comisia Europeană pentru statele partenere est europene. Flexibilitatea și adaptabilitatea de care a dat dovadă Parteneriatului Estic sugerează faptul că Uniunea Europeană s-a adaptat implicit presiunilor externe, menținându-și coerența normativă. Faptul că Uniunea Europeană și îndeosebi Politica Europeană de Vecinătate se adaptează la preferințele țărilor din vecinătate o poziționează într-un mod favorabil pentru a-și extinde influența în spațiul post-sovietic. Acest lucru reprezintă o schimbare față de modelul tradițional de influențare prin condiționalitate și instituționalizare[235]. Așadar, această

[229] Giselle Bosse, *op.cit,* p. 98.
[230] *Ibidem.*
[231] Stefanova M. Boyka, „Evolutionary institutionalism in Europe's neighborhood post-enlargement: the European Neighborhood Policy brings geopolitics back in" în *Asia Europe Journal* vol. 19, 2021, pp. 329–346, https://doi.org/10.1007/s10308-021-00601-x, accesat la 18.08.2023.
[232] *Ibidem.*
[233] *Ibidem.*
[234] *Ibidem.*
[235] *Ibidem*.

schimbare a abordării Parteneriatului Estic, generată atât de adaptabilitatea liderilor europeni, cât și de revizuirile aduse Politicii Europene de Vecinătate, oferă perspective viabile asupra construirii unei Uniuni cu o influență geopolitică crescută, prin menținerea instituțiilor incluzive, reziliente și cu viziune globală.

Modul de abordare a cooperării cu statele partenere propus de Parteneriatul Estic ridică, totuși, anumite întrebări în rândul cercetătorilor. Tetiana Sydoruk și Dmytro Tyshchenko, în lucrarea „A Review of the Eastern Partnership after Ten Years: the Need to Reconsider its Efficacy", se concentrează asupra obiectivelor și viziunilor cu care statele membre ale Uniunii Europene au pornit în cadrul Parteneriatului Estic, în situația în care un stat partener implementează toate reformele stabilite prin Acordul de Asociere și devine eligibil pentru calitatea de membru al Uniunii Europene. Autorii menționează că într-o astfel de situație, stele membre ale Grupului de la Vișegrad, cele baltice sau cele scandinave au privit Parteneriatul Estic ca pe un mijloc de facilitare a cooperării statelor membre cu cele partenere în vederea pregătirii, pe termen lung, a unei eventuale integrări. De cealaltă parte, unele state din Vestul Europei au perceput Parteneriatul Estic drept o alternativă la extinderea Uniunii Europene sau o „sală de așteptare" pentru statele din Europa de Est și Caucazul de Sud[236]. Această diferență de opinii se poate datora faptului că statele Occidentale nu simt în aceeași măsură efectele influenței Federației Ruse asupra Estului Europei precum o fac statele Grupului de la Vișegrad, cele baltice sau cele scandinave. Mai mult, aceste state tind să aibă o abordare diferită față de perspectivele de aderare a noilor state datorită faptului că majoritatea au trecut prin procesul de aderare mult mai recent în raport cu țările care constituie nucleul dur al Uniunii Europene încă de la crearea acesteia.

Analizând evoluțiile recente, se poate observa că performanța Uniunii Europene în ceea ce privește Politica Europeană de Vecinătate și mai ales Parteneriatul Estic a fost supusă unor provocări semnificative. Aceste provocări includ ocuparea teritoriilor Ucrainei de către Federația Rusă în anul 2014, eforturile de combatere a corupției în Republica Moldova, progresul lent înregistrat de Armenia și Georgia, reapariția conflictelor dintre Armenia și Azerbaidjan în 2020, încălcările constante ale drepturilor omului în Belarus, și, nu în ultimul rând, agresiunea Federației Ruse în Ucraina din anul 2022[237]. Având în vedere gravitatea și multitudinea riscurilor, liderii europeni, ținând cont de adaptabilitatea pe care au demonstrat-o anterior, vor proceda cu siguranță la revitalizarea Parteneriatului Estic în viitor, odată ce conflictul din Ucraina se va fi încheiat. În acel context vor apărea noi provocări legate de reconstrucția Ucrainei și de procesul de aderare a Republicii Moldova, Georgiei și Ucrainei la Uniunea Europeană, provocări la care statele membre vor trebui să răspundă pentru a nu oferi îndoieli cu privire la funcționalitatea și chiar la necesitatea Politicii Europene de Vecinătate și a dimensiunii sale regionale reprezentate de Parteneriatul Estic.

---

[236] Tetiana Sydoruk și Dmytro Tyshchenko, *op. cit.,* pp. 216-217.

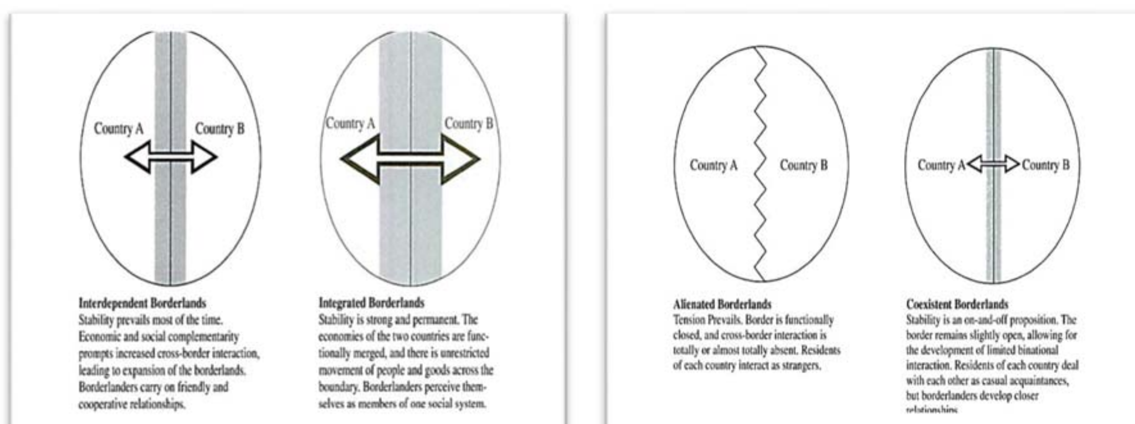
[237] Dorina Baltag, Iulian Romanyshyn, „Special issue: the European Union and its Eastern Partnership neighbours—a framework to evaluate performance" în *International Politics*, 2023, https://doi.org/10.1057/s41311-023-00475-3, accesat la 19.08.2023.

4. Rolul Politicii Europene de Vecinătate în cooperarea transfrontalieră româno-ucraineană

În acest capitol, vom urmări tranziția către dimensiunea aplicativă prin analiza factorilor care au sprijinit România și Ucraina să depășească obstacolele apărute în calea cooperării și să își transforme regiunea de frontieră, astfel încât aceasta să fie mai atractivă pentru investiții, schimburi economice și implementarea de proiecte comune. Pentru tratarea în profunzime a acestui subiect, vom urmări aplicarea modelului de interacțiune a regiunilor de frontieră, propus de Oscar J. Martinez, asupra frontierei româno-ucrainene.

Autorul oferă un cadru de analiză a regiunilor de frontieră prin prezentarea a patru tipologii distincte ale interacțiunilor din aceste regiuni. În funcție de dinamica frontierei, Martinez identifică regiuni de frontieră înstrăinate, coexistente, interdependente și integrate[238].

Figura 3. Modele de interacțiune ale regiunilor transfrontaliere



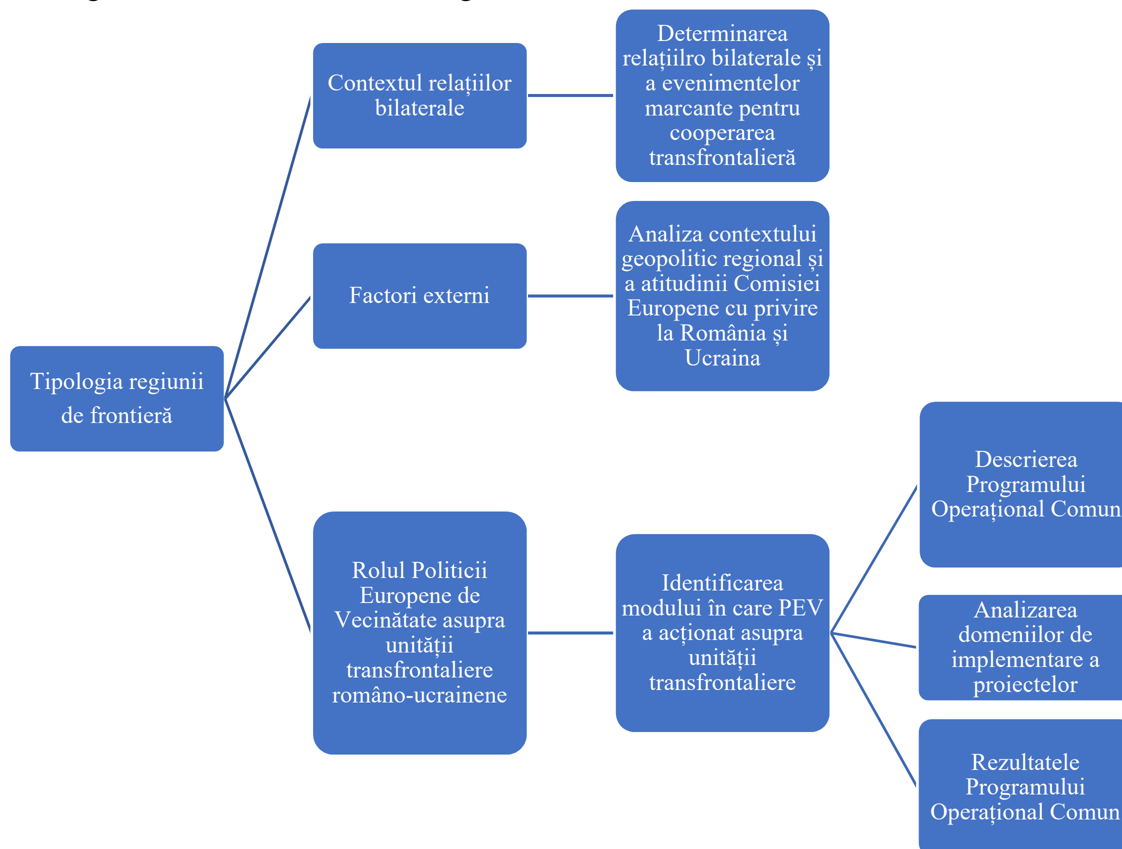
Sursă: Oscar J. Martinez, *Border People. Life and society in the U.S. – Mexico borderlands*[239]

Tipologiile regiunilor de frontieră, în analiza propusă de Martinez, sunt în strânsă conexiune cu relațiile bilaterale dintre statele implicate în cooperare, fapt care facilitează diferențierea lor prin trimiteri la contextul politic. Totuși, cadrul de analiză propus permite introducerea de variabile particulare regiunilor de frontieră analizate care pot evidenția evoluția sau stagnarea tipologiilor de frontieră. Lipsa unei limitări teoretice în identificarea tipologiilor regiunilor de frontieră și a evoluției acestora ne-a permis introducerea, pe lângă variabila cooperării bilaterale, a încă două variabile pe care le-am considerat esențiale în contextul cooperării transfrontaliere româno-ucrainene. Aceste variabile au fost integrate în analiză pentru a investiga aportul lor în dezvoltarea regiunii studiate. În acest sens, vom urma un model de analiză propriu, descris schematic în *Figura 4*, compus din trei

[238] Oscar J. Martinez, *op. cit*, p. 6.
[239] *Ibidem,* p. 7.

elemente: contextul relațiilor bilaterale, factorii externi și influența Politicii Europene de Vecinătate asupra cooperării transfrontaliere.

Figura 4. Model de analiză a regiunii transfrontaliere româno-ucrainene



Sursă: Creație proprie

Diferendele apărute între statele care împărtășesc o frontieră sunt resimțite mai intens în regiunile de frontieră decât în alte zone ale statelor[240] din cauza condițiilor geografice. Regiunile de frontieră, denumite de unii autori „regiuni periferice" față de centru, sunt cele mai sensibile în sfera disputelor internaționale, putând deveni „puncte fierbinți" ale instabilității relațiilor dintre statele vecine. Cetățenii care trăiesc în regiunile de frontieră ale statelor vecine aflate în conflict (fie el teritorial, politic sau economic) resimt un nivel de tensiune mult mai ridicat, deoarece pot fi supuși atacurilor din partea cetățenilor statului vecin sau chiar din partea conaționalilor care le pun sub semnul întrebării loialitatea[241]. Frontierele stabilite prin politicile purtate de o putere dominantă sau ca urmare a unui război exercită o presiune semnificativă asupra regiunilor de frontieră, deoarece entitatea care a pierdut teritorii va spera să le recupereze, menținând o tensiune permanentă în regiunea de frontieră contiguă. Totodată, puterea dominantă ori statul care a obținut teritorii de la vecinii săi va căuta fie să își extindă teritoriile, fie să își consolideze regiunea de frontieră, generând o tensiune constantă legată de un potențial atac din partea statului vecin[242]. Toate situațiile prezentate se referă la impactul pe care relațiile dintre statele vecine îl au asupra frontierei și, implicit, asupra regiunii de frontieră. Relațiile bilaterale pot să faciliteze cooperarea transfrontalieră, favorizând

[240] *Ibidem*, p. 13.
[241] *Ibidem*.
[242] *Ibidem*.

transformări structurale ale regiunii de frontieră, sau să creeze dificultăți în calea acesteia, menținând pentru o perioadă îndelungată aceeași tipologie a regiunii de frontieră. Din acest motiv, în analiza noastră, relațiile bilaterale româno-ucrainene au un rol esențial în conturarea tipologiei regiunii transfrontaliere. Drept urmare, ne propunem să punctăm evenimentele-cheie care au condiționat relațiile dintre România și Ucraina într-o perioadă distinctă, corespunzătoare unei tipologii de frontieră. În acest sens, vom face trimiteri la capitolul în care am tratat pe larg evoluția relațiilor bilaterale româno-ucrainene.

Factorii externi pe care îi utilizăm ca variabilă reprezintă un element al schimbărilor petrecute în regiunile de frontieră datorită poziționării lor geografice. Cetățenii care trăiesc în aceste regiuni, deși sunt expuși permanent unor valori și atitudini străine[243], sunt mai vulnerabili în ceea ce privește schimbarea, comparativ cu cetățenii din interiorul statului, care sunt „mai protejați" de către centru. Dat fiind contextul regiunii frontaliere româno-ucrainene, factorii externi care influențează cooperarea pot fi dintre cei mai diferiți. Acest fapt a constituit o provocare în identificarea acelor factori care au un rol major în cazul studiat de noi. În ciuda dificultăților pe care le presupune tratarea acestui subiect, am identificat doi factori care au un dublu rol: contextul regional și atitudinea Comisiei Europene în privința cooperării transfrontaliere. Acești doi factori au un impact major atât la nivelul relației bilaterale româno-ucrainene, influențând palierul politic, cât și la nivelul regiunii de frontieră, putând să impulsioneze cooperarea transfrontalieră. În ceea ce privește primul factor, vom urmări, pentru fiecare tipologie de frontieră propusă de Martinez, evenimentele majore în plan regional care să fi avut un impact asupra relațiilor româno-ucrainene și asupra regiunii de frontieră. Pentru cel de-al doilea factor, ne vom concentra asupra deciziilor luate de Comisia Europeană cu privire la cooperarea transfrontalieră, urmărind, în același timp, dacă un astfel de tip de cooperare se află în lista de priorități ale vreunuia dintre președinții executivului european.

Cea de-a treia variabilă examinată în analiza evoluției tipologiilor regiunii frontaliere româno-ucrainene se referă la influența Politicii Europene de Vecinătate asupra frontierei româno-ucrainene. Prin intermediul acestei variabile, se vor urmări schimbările suferite în comportamentul regiunii de frontieră, în urma finanțării europene prin intermediul mecanismelor politicii menționate. Un accent major va fi pus pe programele operaționale comune desfășurate între România și Ucraina în perioadele alocate fiecărei tipologii analizate, urmărind atât aspecte generale legate de obiective, buget sau priorități, cât și domeniile de implementare ale proiectelor accesate sau rezultatele lor. O astfel de analiză va determina relevanța programelor operaționale comune și, implicit, a strategiei europene asupra cooperării transfrontaliere. Totodată, va evidenția dacă instrumentele utilizate de Uniunea Europeană au, într-adevăr, capacitatea de a întări cooperarea transfrontalieră dintre statele membre ale Uniunii Europene și cele nemembre.

Înainte de a trece către analiza propusă este important să menționăm că Martinez, la fel ca alți cercetători ai problematicii transfrontaliere, privește regiunile de frontieră aflate de o parte și de alta a graniței statelor vecine drept o unitate de sine stătătoare[244]. Acest lucru ajută la analizarea întregului teritoriu al regiunilor transfrontaliere în interiorul cărora se produce cooperarea transfrontalieră, fără a fi nevoiți să tratăm separat regiunile de frontieră a două state. Ținând cont de acest lucru, modelul oferit de Martinez va fi aplicat întregii unități frontaliere româno-ucrainene, și nu doar regiunii de frontieră aflate de o parte sau de alta a graniței.

---

[243] *Ibidem*, p. 19.
[244] Christophe Sohn și Frédéric Durand, *op. cit.*, p. 236.

4.1. Regiunea de frontieră înstrăinată

Prima tipologie a regiunii de frontieră descrisă de Oscar J. Martinez, regiunea de frontieră înstrăinată, este caracterizată de inexistența schimburilor transfrontaliere. Lipsa cooperării transfrontaliere în această tipologie a frontierei este determinată de mai mulți factori, aflați în strânsă legătură cu relațiile bilaterale dintre două state. Aceștia contribuie la un comportament problematic în interiorul unității transfrontaliere, fapt care poate fi observat și în reprezentarea grafică a regiunii de frontieră înstrăinate, conturată în *Figura 3*. Deoarece demarcația dintre cele două state nu este liniară, apar divergențe în regiunea de frontieră. Factorii determinanți ai acest tip de comportament pot fi conflictele armate dintre cele două state, neînțelegerile politice, diferendele teritoriale nesoluționate, disensiunile etnice sau religioase ori chiar disputele ideologice[245].

Prin existența lor, factorii menționați creează un climat de neîncredere și chiar antagonizează cetățenii care conviețuiesc în regiunile frontaliere. Cetățenii pot deveni reticenți sau oponenți ai colaborării din cauza sentimentelor naționaliste. Reticența societății duce la izolare și separare între regiunile aflate de o parte și de alta a frontierei, fiind un impediment în cooperarea transfrontalieră. Chiar și în cazul în care există eforturi de cooperare între regiuni, neînțelegerile generale au potențialul de a le anula, iar dacă tensiunile persistă sau escaladează, se poate ajunge la întreruperea totală a eforturilor de cooperare, precum și la „ștergerea” tuturor progreselor realizate[246].

În unitatea frontalieră româno-ucraineană, tipologia regiunii de frontieră înstrăinate corespunde perioadei inițierii relațiilor bilaterale facilitate de destrămarea Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste și proclamarea independenței Ucrainei, în anul 1991, continuând până în anul 2004, anul semnării *Tratatului privind regimul frontierei de stat româno-ucrainene, colaborarea și asistența mutuală în problemele de frontieră*.

În continuare vom trece prin variabilele analizate pentru a demonstra apartenența tipologiei de frontieră perioadei menționate. Totuși, în această etapă trebuie să menționăm că, în ceea ce privește regiunea de frontieră înstrăinată, variabila reprezentată de influența Politicii Europene de Vecinătate asupra frontierei româno-ucrainene nu se aplică, având în vedere faptul că politica menționată a fost înființată abia în anul 2004.

4.1.1. Contextul relațiilor bilaterale

Urmărind caracteristicile regiunii de frontieră înstrăinate descrise anterior, dorim să subliniem evenimentele-cheie din relațiile bilaterale româno-ucrainene care au jucat un rol definitoriu în impunerea și menținerea regiunii de frontieră înstrăinate în perioada 1991-2003. Un element important în tipologia regiunii frontaliere înstrăinate este absența cooperării transfrontaliere, care s-a concretizat și în regiunea frontalieră româno-ucraineană în perioada menționată. Disensiunile politice și diferendele teritoriale dintre România și Ucraina au contribuit simțitor la lipsa cooperării.

Începând cu anul 1991, după cum am putut observa în capitolul legat de relațiile bilaterale româno-ucrainene, Parlamentul României, instituție care reprezintă interesele cetățenilor la nivel central, a adoptat declarația privind condamnarea pactului Ribbentrop-Molotov. Parlamentarii români au declarat nule repercusiunile teritoriale concretizate prin anexarea Bucovinei de Nord, Basarabiei, Ținutului Herța, Hotinului, Cetății Albe, Chiliei și Ismailului de către Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste. Decizia politicienilor români permitea autorităților statului să emită în mod oficial pretenții

[245] *Ibidem,* p. 6.
[246] *Ibidem.*

teritoriale asupra Ucrainei. În cea de-a doua declarație a Parlamentului României, venită imediat după condamnarea pactului Ribbentrop-Molotov, este exprimată în mod clar dorința ca teritoriile anexate de Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste, teritorii rămase în componența Ucrainei, să revină României[247]. Declararea în unanimitate[248] a pactului Ribbentrop-Molotov, precum și a efectelor sale drept nule, coroborată cu exprimarea directă a dorinței de reintegrare în trupul țării a teritoriilor anexate în anul 1940, a declanșat un ton conflictual în toiul inițierii relațiilor bilaterale cu Ucraina.

Disensiunile create de liderii politici au reaprins naționalismul cetățenilor români, creându-se astfel o atmosferă de tensiune și neîncredere reciprocă, ceea ce a dus la apariția unui climat de ostilitate în unitatea transfrontalieră româno-ucraineană. Tensiunea relațiilor bilaterale a fost transmisă și la nivelul cetățenilor. Românii au văzut în Ucraina un stat care se opune idealului de reîntregire a României, iar ucrainenii au început să privească România drept un inamic care oricând ar putea recurge la un atac militar.

Ostilitatea relațiilor bilaterale s-a răsfrânt și asupra unității transfrontaliere, cu atât mai mult cu cât în regiunea de frontieră a României regăsim un număr mare de etnici ucraineni, la fel cum în regiunea de frontieră a Ucrainei se află comunități de români. Cetățenii unității transfrontaliere s-au văzut prinși în conflictul bilateral, iar presiunea exercitată asupra lor era dublă, atât din partea opusă a frontierei, prin teama izbucnirii unui conflict armat, cât și din interiorul acesteia, prin chestionarea loialității lor față de propria țară. Situația conflictuală a determinat cetățenii din interiorul unității transfrontaliere să adopte o poziție reticentă față de orice legătură cu vecinii de peste graniță. Prin prisma acestei reticențe, cooperarea transfrontalieră a fost inexistentă la începutul anilor 1990.

Reticența inițierii cooperării transfrontaliere s-a menținut și după semnarea *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina*. Acest lucru s-a datorat faptului că documentul juridic semnat de președinții ambelor state nu reprezenta un obiectiv pentru cele două părți, ci mai degrabă un mijloc prin care actorii politici și-au urmărit interesele. România avea nevoie de încheierea unui tratat de bună vecinătate cu toate statele vecine în vederea aderării la NATO, iar Ucraina urmărea securizarea frontierelor externe, profitând de situația României. Nevoia României de a avea un tratat de bună vecinătate a fost folosită de Ucraina pentru a-și impune poziția dominantă în cadrul negocierilor, astfel că semnarea tratatului, în 1997, de către președinții Emil Constantinescu și Leonid Kucima, nu a reprezentat și începutul unei etape de apropiere între cele două state, fiind mai degrabă un moment oficial de care ele s-au folosit în urmărirea propriilor interese. Acest lucru s-a reflectat în numeroase nemulțumiri din partea parlamentarilor români, atât la momentul semnării tratatului, cât și în timpul ședinței pentru ratificare din Parlamentului României. Spre exemplu, în momentul ratificării tratatului, Partidul Unității Naționale Române (4,36% din voturi la alegerile din 1996[249]), Partidul România Mare (4,46% din voturi la alegerile din 1996[250]) și Partidul Democrației Sociale din România (21,52% din voturi la alegerile din 1996[251]) și-au declarat

[247] Parlamentul României, „Declarație din 28 noiembrie 1991 a Parlamentului României privind referendumul din Ucraina, din 1 decembrie 1991”, https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/35747, accesat la 07.09.2023.

[248] *Idem,* „Declarație din 24 iunie 1991 privind Pactul Ribbentrop-Molotov și consecințele acestuia pentru țara noastră”, https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/35384, accesat la 07.09.2023.

[249] Cristian Preda, „Partide, voturi și mandate la alegerile din România (1990-2012)”, în *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, vol. 13, nr. 1, 2013, p. 100, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/44740/ssoar-studiapolitica-2013-1-preda-Partide_voturi_si_mandate_la.pdf?sequence=1&isAllowed=y, accesat la 07.09.2023.

[250] *Ibidem*, p. 94.

[251] *Ibidem*, p. 96.

public votul negativ[252]. Cele trei partide care, împreună, însumau 30,34% din totalul voturilor exprimate de cetățenii români au criticat tratatul dintre România și Ucraina, calificându-i pe semnatari drept trădători, iar ratificarea documentului oficial drept trădare de țară[253]. În acele momente, s-a recurs la popularitatea reprezentanților celor trei partide pentru răspândirea ideilor enunțate în Parlamentul României, creându-se o imagine generală negativă asupra tratatului în rândul votanților din bazinul electoral propriu.

Condamnarea publică venită din partea unor politicieni pe care astăzi i-am considera populiști a contribuit la menținerea tipologiei unității transfrontaliere înstrăinate, facilitând păstrarea presiunii asupra acesteia și împiedicând deschiderea frontierei către cooperarea transfrontalieră.

Chiar dacă tratatul de bună vecinătate pune bazele cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, lipsa de interes la nivel politic, precum și acuzele aduse de anumiți politicieni români la adresa Ucrainei au impus o barieră în calea oricărei schimbări structurale a unității transfrontaliere. Totuși, pentru a respecta prevederile asumate în tratat, cele două state au convenit asupra creării Euroregiunilor Prutul de Sus și Dunărea de Josca mijloc de cooperare transfrontalieră româno-ucraineană. Totuși, simpla creare a regiunilor, fără susținere în derularea de proiecte comune, nu poate fi considerată o deschidere către cooperare.

Odată cu trecerea timpului și cu evenimentele petrecute la sfârșitul anilor 1990, atât în interiorul celor două state, cât și în Europa de Est, revendicările teritoriale susținute de anumiți politicieni români au dispărut, însă, fără o intervenție directă asupra chestiunii frontierei comune a celor două state ori a unei încercări publice de reconciliere, presiunea asupra unității transfrontaliere a rămas prezentă. Totuși, odată cu inițierea negocierilor pentru încheierea tratatului privind regimul de frontieră și cu semnarea acestuia, în anul 2004, atitudinea celor două state cu privire la cooperarea transfrontalieră a început să se schimbe. *Tratatul privind regimul frontierei de stat româno-ucrainene, colaborarea și asistența mutuală în problemele de frontieră* a reprezentat definitivarea demarcării teritoriale a celor două state vecine, iar semnarea acestuia în baza documentelor încheiate între România și fosta Uniune a Republicilor Sovietice Socialiste a constituit încheierea oricărei posibilități de revendicare teritorială din partea României a teritoriilor anexate în anul 1940. Pentru opozanții colaborării cu Ucraina și pentru doritorii redobândirii teritoriilor pierdute, acest tratat a fost echivalentul dispariției oricărei șanse de a-și îndeplini doleanțele sau obiectivele. Pentru liderii români, semnarea tratatului a reprezentat un act de maturitate politică, prin care și-au demonstrat maturitatea, încheind unui capitol sensibil din istoria țării. În ceea ce privește partea ucraineană, semnarea tratatului din 2004 a adus garanții de securitate frontierelor externe. Concesia făcută de România prin semnarea acestui tratat fără a împiedica în niciun moment negocierile a demonstrat Ucrainei că, după treisprezece ani de dispute, relațiile bilaterale pot trece la un alt nivel. „Relaxarea" relațiilor bilaterale, în 2004, a avut o incidență crucială asupra unității transfrontaliere, aceasta intrând într-un proces de transformare, impulsionat atât de nevoia de cooperare în vederea dezvoltării reciproce, cât și de euroregiunile deja existente.

Observăm cum relațiile politice bilaterale dintre două state vecine au un impact major asupra regiunii transfrontaliere, influențând în sine existența cooperării transfrontaliere. Deschiderea reciprocă a statelor către cooperare este decisivă în special în momente de cotitură, precum cele de la

[252] Parlamentul României, „Dezbateri parlamentare", https://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=1047&idm=4&idl=1, accesat la 07.09.2023.
[253] *Ibidem.*

începutul anilor 1990, însă aceasta trebuie să fie realizată din motive intrinseci, care țin de dorința de cooperare, și nu din alte interese politice. În cazul analizat de noi, relațiile politice bilaterale au fost, chiar de la începutul anilor 1990, conflictuale. Acțiunile României la momentul proclamării independenței Ucrainei pot fi interpretate ca o încercare de impunere a poziției dominante în cadrul regional tulburat de destrămarea Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste. Reapariția în prim-plan a evenimentelor istorice, precum cel din 1940, când României i-au fost luate anumite teritorii și oferite, apoi, Republicii Sovietice Socialiste Ucrainene, a avut un rol esențial în instaurarea unei opoziții față de Ucraina care nu a permis deschiderea frontierei către cooperare. Însă, evenimentele marcante din istoria tumultuoasă a României și Ucrainei nu au capacitatea de a afecta atât de mult unitatea transfrontalieră, decât dacă ele sunt utilizate în lupta politică. Politicienii români ai anilor 1990, în încercarea de a câștiga capital politic ori din pure convingeri naționaliste, au transformat istoria comună româno-ucraineană în unealtă politică, afectând unitatea transfrontalieră și oprind cooperarea.

Relațiile bilaterale istorice dintre România și Ucraina au fost afectate de interesele personale ale politicienilor, determinând în perioada 1991-2004 menținerea unei tipologii a regiunii de frontieră înstrăinate, prin construirea unei relații conflictuale care a exclus orice formă de cooperare transfrontalieră.

4.1.2. Factori externi

Când vine vorba despre contextul regional în care are loc inițierea cooperării româno-ucrainene, acesta este caracterizat de disoluția Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste. În acele momente de criză politică, România a ales calea Occidentului, dezvoltând mai multe parteneriate atât cu Statele Unite ale Americii, cât și cu Uniunea Europeană, urmând drumul anevoios, dar atât de necesar al democrației. De cealaltă parte, Ucraina, deși și-a proclamat independența și a îmbrățișat conceptul de democrație, a continuat să fie orientată *de facto* către Federația Rusă, lucru ce a îngreunat parcursul democratic al țării, dar și colaborarea cu statele vestice. Tulburarea structurii sistemului internațional, cauzată de destrămarea Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste, a constrâns statele să intre într-o stare de autoapărare, în vederea supraviețuirii. Această stare a impus reticențe față de cooperarea cu statele vecine, care ar fi putut, în starea de incertitudine generală, să devină inamice.

În același timp, destrămarea Republicii Socialiste Federative Iugoslavia, precum și războiul din Slovenia (1991), războiul bosniac (1992-1995) și războiul croat de independență (1991-1995) au amplificat starea de incertitudine regională. Pe lângă acestea, războiul din Kosovo (1996-1999) a creat presiuni suplimentare asupra structurii sistemului. Acest conflict a adus în prim-plan o reticență a statelor în gestionarea minorităților naționale. Având în vedere componența etnică a regiunii de frontieră româno-ucrainene, formată, după cum am mai amintit, din etnici ucraineni de partea română și din etnici români de partea ucraineană, cele două state vecine au avut încă un motiv în vederea „fortificării" graniței, pentru a nu permite declanșarea unui conflict etnic.

Un alt factor extern implicat în cooperarea româno-ucraineană este reprezentat de Uniunea Europeană, entitate care s-a îndreptat către statele est-europene odată cu destrămarea Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste, în vederea sprijinirii tranziției lor către un regim democratic. Având în vedere faptul că acțiunile Uniunii Europene sunt puse în aplicare prin intermediul organismului său executiv, respectiv Comisia Europeană, vom analiza, într-o primă etapă, politica externă abordată de Comisia Europeană în perioada 1991-2004, apoi ne vom axa pe influențele acesteia în ceea ce privește cele două state analizate aici.

Perioada cuprinsă în analiza noastră coincide cu mandatele a trei președinți ai Comisiei Europene, respectiv Jacques Delors (1985-1995), Jacques Santer (1995-1999) și Romano Prodi (1999-2004), fiecare dintre aceștia având o abordare distinctă a politicii externe europene. Spre exemplu, Jacques Delors, deși în toate mandatele sale la conducerea Comisiei Europene a atribuit un portofoliu pentru relațiile de cooperare și dezvoltare ale Uniunii Europene cu statele partenere, doar în perioada 1989-1993 a atribuit un portofoliu de politică externă pentru „cooperarea cu alte state europene", în timp ce „politica mediteraneeană" s-a menținut de-a lungul mandatului său[254]. În comparație, Jacques Santer a atribuit, pe toată durata mandatului său, un portofoliu de politică externă care cuprindea „relațiile externe cu statele Europei Centrale și de Est, fostele state membre ale Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste, Mongolia, Turcia, Cipru, Malta și alte state europene"[255]. Mai mult, Santer a desemnat un întreg directorat general care să se ocupe, printre altele, și de relația Uniunii Europene cu „noile state independente"[256] de pe continentul european. Comisia Prodi a redus relațiile externe ale Uniunii Europene, atribuindu-i unui singur comisar, în persoana lui Chris Patten, facilitarea relațiilor de cooperare cu statele nemembre[257].

Diferențele de abordare ale președinților Comisiei Europene cu privire la relațiile Uniunii Europene cu fostele state membre ale blocului comunist pot fi explicate prin prioritizarea domeniilor de politici în funcție de nevoile statelor membre. Dacă Jacques Delors s-a concentrat mai mult pe plan intern, în vederea introducerii unei monede comune și a pieței unice pentru statele membre, Jacques Santer a avut o viziune mai largă, care angrena statele est-europene în cooperarea cu Uniunea Europeană. Romano Prodi și-a concentrat mandatul pe reformarea Comisiei Europene ca urmare a scandalului de corupție a Comisiei Santer, astfel încât politica externă nu a mai reprezentat o prioritate.

Faptul că statele est-europene nu au fost menționate printre prioritățile Comisiei Europene nu a însemnat că aceasta nu s-a implicat în procesul de tranziție către consolidarea democrației prin care treceau fostele state comuniste în anii 1990. Relațiile de cooperare au existat, însă ele nu prevalau la acel moment. O dovadă a implicării Comisiei Europene este încheierea *Acordului de cooperare și parteneriat între Uniunea Europeană și Ucraina*, în anul 1994, intrat în vigoare abia în anul 1998, pentru o perioadă de 10 ani[258], precum și adoptarea *Strategiei Comune a Uniunii Europene*, din anul 1999, prin care aceasta își propunea întărirea relațiilor de cooperare cu Federația Rusă, Ucraina, statele din regiunea Mării Mediterane și cele din Balcanii de Vest. Încheierea *Acordului de cooperare și parteneriat* a reprezentat, pentru Ucraina, o șansă de a efectua o tranziție mai ușoară către un regim democratic, documentul acoperind domenii precum dialogul politic, comerțul, domeniul economic, domeniul științific și cultural, precum și cel juridic și oferind asistență tehnică și financiară. Acest acord a ajutat Ucraina să implementeze reformele democratice necesare ulterior accesului pe piața unică a Uniunii Europene. Adoptarea *Strategiei Comune a Uniunii Europene* din anul 1999 a stabilit pașii necesari pe care statele menționate și Uniunea Europeană trebuie să îi îndeplinească în vederea dezvoltării relațiilor de cooperare.

---

[254] Neill Nugent și Sabine Saurugger, „Organizational structuring: the case of the European Commission and its external policy responsibilities", în *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nr. 3, 2002, p. 347, DOI: 10.1080/ 13501760210138787, accesat la 07.09.2023.

[255] *Ibidem.*

[256] *Ibidem.*

[257] *Ibidem.*

[258] Lúcio Vinhas de Souza, Rainer Schweickert, Veronica Movchan *et. al.,* „ Now So Near, and Yet Still So Far: Relations Between Ukraine and the European Union", în *Return to Growth in CIS Countries,* Springer, Berlin, Heidelberg, 2006, 144-190, p. 150, https://doi.org/10.1007/3-540-34264-8_, accesat la 08.09.2023.

Literatura de specialitate evidențiază eșecul Strategiei Comune a Uniunii Europene în a crea o delimitare între relațiile cu Federația Rusă și cele cu Ucraina[259]. Totuși, observând gradul de dependență al Ucrainei față de politica Federației Ruse și de economia acesteia, se poate afirma faptul că în perioada în care a fost încheiată Strategia Comună a Uniunii Europene statele membre nu aveau o imagine bine definită față de Ucraina și, de aceea, crearea unei delimitări între Federația Rusă și Ucraina nu a fost posibilă. Totuși, în perioada cuprinsă între 1994 (anul finalizării negocierilor pentru adoptarea *Acordului de cooperare și parteneriat*) și 2004 (anul adoptării *Politicii Europene de Vecinătate*), se estimează că Uniunea Europeană a acordat sprijin financiar și tehnic Ucrainei, în vederea stabilizării economice, precum și a regimului democratic, în valoare de un miliard de euro[260]. Tot în această perioadă, Ucraina, prin vocea președintelui de la acea vreme, Leonid Kucima, și-a declarat dorința de apartenență la Uniunea Europeană și deschiderea către un parteneriat solid, însă autoritățile de la Kiev nu au făcut demersuri *de facto* pentru ca acest lucru să se întâmple. Nici din partea Uniunii Europene nu au fost făcute demersuri majore pentru apropierea Ucrainei de statele membre, literatura de specialitate identificând o atitudine precaută a Uniunii Europene în privința Ucrainei, atitudine provocată de proximitatea și influența Federației Ruse asupra acestui stat est-european[261].

Acordurile încheiate între Uniunea Europeană și Ucraina în această etapă au facilitat întărirea relațiilor de cooperare după anul 2004. În ceea ce privește impactul politicii externe a Uniunii Europene asupra relațiilor dintre România și Ucraina, putem spune că acesta a fost insesizabil, deoarece de-a lungul anilor 1990, precum și la începutul anilor 2000, între cele două state exista o relație dificilă, marcată de temeri și acuze reciproce din cauza diferendelor teritoriale. Atât România, cât și Ucraina erau concentrate pe politicile interne, încercând să găsească resurse în vederea stabilizării, a dezvoltării și a reformării statului. La acel moment, cooperarea transfrontalieră nu avea capacitatea de a aduce beneficiile căutate de cei doi actori.

4.2. Regiunea de frontieră coexistentă

Cel de-al doilea model propus de Martinez se referă la regiunea de frontieră coexistentă. Pentru a ajunge la acest stadiu al regiunii de frontieră, conflictul sau diferendele existente între statele care împărtășesc frontiera trebuie să fie reduse la un nivel minim acceptabil pentru cetățeni, astfel încât frontiera să nu mai reprezinte „o linie de apărare" împotriva celuilalt, ci o simplă linie de demarcare teritorială[262]. Scenariul oferit de Martinez pentru trecerea de la regiunea frontalieră înstrăinată la cea coexistentă este acela în care disputa dintre statele vecine este soluționată la nivel bilateral, însă nu suficient încât să permită schimburi transfrontaliere ample. Națiunile care au o frontieră comună și care se aflau odinioară în conflict pot ajunge la stabilirea și încheierea unui acord general privind delimitarea frontierei comune, fără însă a fi capabile să stabilească proprietatea asupra resurselor naturale de maxim interes din zona de frontieră[263]. Astfel de acțiuni diminuează caracterul

[259] Gwendolyn Sasse, „The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours", în *Europe-Asia Studies*, Routledge, vol. 6, nr. 2, 2006, 295-316, p. 305, https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/09668130701820150?needAccess=true&role=button, accesat la 08.09.2023.
[260] *Ibidem,* p. 150.
[261] Taras Kuzio, „EU and Ukraine: A turning point in 2004?*",* în *The European Union Institute for Security Studies*, nr. 47, 2003, p. 6, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/occ47.pdf, accesat la 08.09.2023.
[262] Oscar J. Martinez, *op. cit*, p.8.
[263] *Ibidem.*

conflictual al relațiilor bilaterale, dar nu îl elimină în totalitate. În continuare, statele aflate în situația redată mai sus vor căuta să își maximizeze șansele de a dobândi resursele naturale disputate apelând la orice mijloc care le poate crește șansele de câștig. Într-o asemenea situație, cooperarea transfrontalieră nu devine un deziderat al statelor, ci reprezintă mai mult un rezultat al intervențiilor externe asupra unității transfrontaliere care oferă mijloace cetățenilor din interiorul unității pentru a începe parteneriate în vederea maximizării profiturilor reciproce. În această etapă, statele au „meritul" de a nu interveni asupra cooperării și de a nu transforma frontiera în „barieră de netrecut pentru cetățeni", permițând cetățenilor unității transfrontaliere ca, prin mijloace proprii, să recurgă la cooperare.

O altă barieră în calea cooperării transfrontaliere în cazul regiunilor de frontieră coexistente este timpul[264]. În urma unei dispute majore între cele două națiuni vecine sau a unor evenimente istorice care au avut drept rezultat pierderi pentru unul dintre state, locuitorii unității transfrontaliere au nevoie de timp pentru a trece peste rivalitatea care a caracterizat relațiile bilaterale. Pe plan politic, este nevoie de „epuizarea" subiectului legat de diferendele istorice dintre state pentru ca acesta să nu mai genereze un impact puternic asupra frontierei. În acest caz, odată cu trecerea timpului și cu deschiderea ori reconfigurarea intereselor liderilor politici, schimburile transfrontaliere vor progresa treptat, ajutate și de factori externi.

Intervalul de timp pe care îl asociem tipologiei regiunii de frontieră coexistente se întinde pe o perioadă de zece ani, din 2004 până în 2014. Această perioadă este caracterizată de stabilizarea relațiilor bilaterale dintre România și Ucraina și de o influență sporită a factorilor externi pozitivi, de această dată. Totodată, un rol important în perioada analizată de noi îl are finanțarea cooperării transfrontaliere prin Politica Europeană de Vecinătate, care a oferit cetățenilor unității transfrontaliere sprijinul necesar pentru cooperare în absența altor forme de ajutor din partea statelor. În continuare, vom analiza pe larg relația bilaterală româno-ucraineană din perioada menționată, factorii externi care și-au pus amprenta asupra cooperării, precum și rolul Politicii Europene de Vecinătate în sprijinirea cetățenilor în procesul de cooperare.

4.2.1. Contextul relațiilor bilaterale

Momentul definitoriu în vederea stabilizării relațiilor bilaterale româno-ucrainene este reprezentat de intrarea în vigoare a *Tratatului privind regimul frontierei de stat româno-ucrainene, colaborarea și asistența mutuală în problemele de frontieră*. Acest tratat, după cum am mai menționat, a stabilit trasarea frontierei comune dintre România și Ucraina în baza documentelor încheiate între România și Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste. Prin semnarea acestui document oficial, România confirma apartenența Bucovinei de Nord, Ținutului Herța și Ținutului Hotin la Ucraina, eliminând orice pretenții teritoriale evocate în trecut de politicienii români. Statul ucrainean, prin semnarea tratatului privind regimul frontierei de stat, și-a văzut îndeplinit obiectivul de securizare a integrității teritoriale, conștient fiind că România nu va denunța acest tratat, deoarece un astfel de gest i-ar afecta parcursul european. Tensiunile majore care au caracterizat etapa de inițiere a relațiilor bilaterale au fost reduse la un nivel minim, de natură să ofere oportunitatea cetățenilor aflați în regiunile de frontieră de a iniția cooperarea cu vecinii de peste graniță. Însă, diferendele la nivel politic au persistat în cazuri punctuale, conducând la instaurarea unei neîncrederi reciproce între cele două state.

Cu toate că tensiunile din relația bilaterală se diminuaseră, diferende punctuale, legate de apartenența resurselor naturale aflate în zona frontierei comune, au continuat să existe. Un exemplu

[264] *Ibidem.*

în acest sens este legat de eșecul negocierilor privind delimitarea platoului continental al Mării Negre și a zonelor economice exclusive ale României și Ucrainei. În ciuda celor șase ani de negocieri între partea română și cea ucraineană, concretizați prin 24 de runde de negociere și încă alte 10 întâlniri la nivelul grupurilor de experți, România și Ucraina nu au fost capabile să încheie un tratat în ceea ce privește apartenența teritorială a resurselor din Marea Neagră. Problema principală a constituit-o împărțirea zonelor economice exclusive, luând sau nu drept reper Insula Șerpilor, insulă pe care România o recunoscuse drept teritoriu ucrainean. Din acest motiv, s-a menținut un nivel conflictual nu foarte semnificativ, dar continuu, în relațiile bilaterale româno-ucrainene. La acest lucru au contribuit și încercările eșuate ale Ucrainei în a demonstra că Insula Șerpilor este locuită, prin construirea unui hotel, a unei bănci și a câtorva case pe insulă[265]. Aceste gesturi deloc prietenoase venite din partea Ucrainei au trădat încrederea liderilor români, despre care putem afirma că făcuseră o mulțime de concesii în negocierile cu partea ucraineană. Problema delimitării platoului continental și a zonelor economice exclusive din Marea Neagră a fost soluționată conform art. 3 al *Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina*, care prevedea că toate diferendele dintre cele două părți vor fi soluționate pașnic[266], prin trimiterea cazului către Curtea Internațională de Justiție de la Haga, lucru care s-a petrecut în anul 2004. După un proces lung, în care ambele părți și-au prezentat argumentele, Curtea a oferit câștig de cauză procedurii de delimitare propuse de România. Acest diferend punctual, deși nu a produs o ruptură a relațiilor bilaterale, a indus o stare de neîncredere la nivelul liderilor politici.

Un alt eveniment care a avut un impact negativ asupra relațiilor politice bilaterale a fost reprezentat de construcția, iar mai apoi inaugurarea, în anul 2007, a canalului Bâstroe de către statul ucrainean, în proximitatea Deltei Dunării. Deși România a denunțat construcția canalului din motive explicate în cel de-al doilea capitol al acestei lucrări, Ucraina a continuat crearea legăturii navale către Marea Neagră. Acesta este un exemplu clar care denotă prevalența intereselor politice și economice interne în detrimentul perspectivelor de colaborare bilaterală. Chiar dacă diferendul legat de construcția canalului, cel puțin la nivelul declarațiilor politice s-a încheiat odată cu inaugurarea sa, statul român cedând în fața deciziei statului ucrainean, situația a contribuit, în acel moment, la acutizarea neîncrederii reciproce.

Problema drepturilor minorității române din Ucraina a reprezentat un alt caz care și-a pus amprenta asupra relațiilor bilaterale. Nemulțumirile cu privire la îngrădirea drepturilor educaționale și civice ale minorității române au apărut în același timp cu inaugurarea canalului Bâstroe, precum și cu procesul privind delimitarea zonelor economice din Marea Neagră. Astfel, situația minorității române din Ucraina a fost adusă în prim-planul presei și al discursului politic într-un context în care relațiile politice bilaterale se aflau într-o continuă deteriorare. Acuzațiile lansate împotriva statului ucrainean făceau referire la nerespectarea prevederilor internaționale referitoare la drepturile minorităților naționale, precum și la principiul reciprocității (reprezentat de aplicarea acelorași drepturi de care beneficiază și minoritatea ucraineană din România). Chiar dacă motivele politicilor ucrainene legate de minoritățile naționale erau clare, ele conturându-se în jurul temerilor provocate

[265] Turism Istoric, „Insula Șerpilor, un punct sensibil al relațiilor României cu Ucraina”, 06.04.2022, https://turismistoric.ro/insula-serpilor-un-punct-sensibil-al-relatiilor-romaniei-cu-ucraina-de-ce-a-fost-prima-cucerita-de-rusia/, accesat la 09.09.2023.

[266] *Tratatul cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina*, art. 3, https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/50921, accesat la 09.09.2023.

de minoritatea rusă de pe teritoriul Ucrainei, România s-a folosit de acest subiect în încercarea de a denigra imaginea statului vecin, dar și de a justifica o ulterioară răcire a relațiilor politice.

Evenimentele petrecute în relația bilaterală dintre România și Ucraina în perioada 2004-2008 au dus la întreruperea legăturilor politice, fapt expus aici în capitol al doilea, prin lipsa întâlnirilor oficiale la nivelul înalților demnitari, întâlniri care, până la acel moment, reprezentau o cutumă a relațiilor bilaterale. Totuși, blocajul politic nu s-a răsfrânt și asupra schimburilor economice dintre cele două state, lucru demonstrat în *Tabelul 1* prin menținerea unor valori semnificative la acest capitol. O explicație a limitării neînțelegerilor politice și a menținerii schimburilor economice poate fi reprezentată de recesiunea începută în anul 2008. Atât România, cât și Ucraina au conștientizat nevoia menținerii unui parteneriat economic, în ciuda disensiunilor politice și în scopul asigurării unei treceri mai ușoare prin criză.

Începând din 2014, relațiile bilaterale româno-ucrainene au intrat într-o nouă etapă de apropiere. Schimbarea de paradigmă a relațiilor dintre cele două state a reprezentat o constrângere a asumării parcursului european al Ucrainei și a agresiunii Federației Ruse în Peninsula Crimeea și orașul Sevastopol. Însă, indiferent de motivele care au stat la baza reapropierii, acțiunile celor două state au modificat structura unității transfrontaliere, generând o schimbare pe care o vom detalia pe larg în subcapitolul următor.

Putem observa că relațiile bilaterale în perioada 2004-2014 nu sunt lipsite de diferende politice, ba chiar culminează cu o ruptură a relațiilor la nivel înalt. Totuși, semnarea în 2004 a tratatului care stabilea frontiera comună a celor două state, intrarea României în NATO, precum și procesul de aderare a României la Uniunea Europeană au eliminat ideea unui conflict armat între cei doi vecini. Dispariția amenințării conflictului a eliberat presiunea adunată în unitatea transfrontalieră, permițând cooperarea dintre cetățenii aflați de o parte și de alta a graniței. Facem observația că perioada de ruptură a relațiilor bilaterale s-ar fi putut răsfrânge și asupra unității transfrontaliere, prin modificarea funcțiilor frontierei în așa fel încât aceasta să nu permită cooperarea. Un astfel de comportament al celor două state ar fi readus în prim-plan caracteristicile regiunii de frontieră înstrăinate, pierzându-se evoluția realizată în interiorul unității. Avantajul cooperării transfrontaliere în perioada de ruptură a relațiilor bilaterale a fost acela că statele nu au avut niciun interes în a modifica funcțiile frontierelor și a opri cooperarea, deoarece ea contribuia la dezvoltarea regiunilor aflate la frontieră, regiuni care, în ambele state, fuseseră lăsate subdezvoltate.

4.2.2. Factori externi

Contextul regional în care are loc trecerea de la regiunea de frontieră înstrăinată la cea coexistentă, în cazul studiat de noi, este unul relativ liniștit, fără evenimente majore care să aibă potențialul de a perturba procesul de cooperare transfrontalieră și de transformare a regiunii. Lipsa unui eveniment care să altereze structura sistemului internațional în perioada 2004-2008 și să constrângă România și Ucraina să intre în defensivă, cum se întâmplase în anii 1990, a favorizat procesul de transformare a întregii unități transfrontaliere și a oferit șansa inițierii cooperării transfrontaliere. Criza financiară din 2008 a fost resimțită și în interiorul unității transfrontaliere, însă nu a produs mari schimbări în comportamentul cetățenilor, ci doar o reticență în a cheltui, urmând tendința globală. Lipsa schimbării în unitatea transfrontalieră este argumentată de menținerea valorilor schimburilor economice, precum și de continuarea implementării în comun a proiectelor transfrontaliere. Spre deosebire de anii 1990, când șirul de conflicte din Balcanii de Vest a produs presiuni asupra unității transfrontaliere româno-ucrainene, conflictul dintre Federația Rusă și Georgia, din vara anului 2008, nu a avut același efect. Explicația rezidă în eliminarea posibilității unui

conflict armat între România și Ucraina, fapt ce a redus presiunea asupra unității transfrontaliere și a contribuit la desensibilizarea acesteia în fața conflictelor armate din proximitate.

Când vine vorba despre factorul extern reprezentat de Uniunea Europeană, vom urma structura realizată anterior, analizând, într-o primă etapă, modul în care Comisia Europeană a abordat cooperarea cu statele partenere est-europene în perioada 2004-2014, ulterior concentrându-ne pe rolul acesteia în ceea ce privește cooperarea transfrontalieră româno-ucraineană.

La nivelul Comisiei Europene, perioada analizată de noi este marcată de președinția lui José Manuel Barroso (2004-2014). Noul președinte al Comisiei a moștenit o reformă administrativă internă de la predecesorul său, Romano Prodi, și o nouă politică ce crea confuzie atât în interiorul, cât și în exteriorul Uniunii Europene, respectiv Politica Europeană de Vecinătate. Obiectivele Comisiei Barroso s-au concentrat pe readucerea prosperității în interiorul Uniunii Europene, pe pregătirea Tratatului de la Lisabona, pe consolidarea solidarității europene prin „revigorarea" coeziunii statelor membre, pe întărirea securității Uniunii Europene și, nu în ultimul rând, pe întărirea rolului Uniunii Europene în lume[267]. În ceea ce privește ultimul obiectiv, Barroso propunea crearea unui spațiu de comuniune cu statele din proximitatea Uniunii Europene prin intermediul Politicii de Vecinătate în domenii precum comerțul, imigrația ori serviciile. În documentul emis presei, în care Comisia Barroso configurează agenda primului mandat, apare sintagma cooperării cu „Rusia, Ucraina și alte țări vecine"[268]. Așadar, observăm, în cadrul Comisiei Barroso, o primă mențiune legată de cooperarea cu Ucraina prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate. Menționarea Ucrainei relevă preocupările președintelui Comisiei Europene în jurul necesității apropierii statului est-european, fiind totodată un indicator al angajamentului Uniunii Europene de a dezvolta o relație solidă cu acesta. În contextul aderării României la Uniunea Europeană, apropierea dintre Ucraina și statele membre a avut rolul de a facilita cooperarea transfrontalieră.

Pentru cel de-al doilea mandat al său în calitate de președinte al Comisiei Europene, José Manuel Barroso a urmărit, în principal, ieșirea statelor membre din criza economică începută în anul 2008. Astfel, obiectivele sale pentru noul mandat au vizat stabilizarea economică a statelor membre, nepunându-se prea mult accentul pe cooperarea cu statele partenere. Totuși, în documentul oficial lansat de Comisia Barroso în anul care anunța obiectivele pentru noul mandat se regăsește propunerea de aprofundare a negocierilor, în special cu statele partenere „cu un potențial economic ridicat"[269], însă fără a excepta celelalte state cu care Comisia Europeană purta negocieri înainte de criză.

Lipsa mențiunii exprese a cooperării cu Ucraina sau a unor prevederi legate de cooperarea transfrontalieră prin intermediul Politicii de Vecinătate în obiectivele celui de-al doilea mandat al Comisiei Barroso este de înțeles, având în vedere criza financiară care lovise puternic statele membre ale Uniunii Europene. Faptul că absența prioritizării cooperării cu statele est-europene nu reprezintă un impediment în calea colaborăriieste justificat prin lansarea, în anul 2009, a Parteneriatului Estic, ca mecanism al Politicii de Vecinătate prin care Uniunea Europeană gestionează relația cu statele din Europa de Est. Prin crearea și, ulterior, lansarea acestui mecanism de vecinătate al Uniunii Europene,

[267] Comisia Comunităților Europene, „Strategic objectives 2005-2009. Europe 2010: A partnership for European renewal prosperity, solidarity and security", 2005, p. 3, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/17df12fd-7203-48a5-a97b-8719f352268d, accesat la 09.09.2023.
[268] *Ibidem*.
[269] *Idem*, Communication from the Commission: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", 2010, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%2020 20%20-%20EN%20version.pdf, accesat la 09.09.2023.

Comisia Barroso evidențiază importanța acordată statelor est-europene, precum și nevoia de reorganizare a parteneriatului dintre statele membre și statele nemembre, în vederea realizării dezideratului de „integrare fără aderare”. Pentru a evidenția atenția acordată de Comisia Barroso Ucrainei, ne vom concentra, în cele ce urmează, pe relația de cooperare dintre Uniunea Europeană și Ucraina în perioada 2004-2014, punctând principalele momente care au apropiat statul ucrainean de parcursul său european.

În contextul extinderii Uniunii Europene către estul Europei și al lansării Politicii Europene de Vecinătate, în anul 2004, Ucraina devine un partener permanent al Uniunii Europene. Interesul statelor membre ale Uniunii Europene față de Ucraina a avut mai multe justificări: pe de o parte, atitudinea altruistă a statelor membre de a ajuta statele mai puțin dezvoltate să își consolideze regimul democratic și economia, pe de altă parte, nevoia de securizare a frontierelor externe prin atragerea statelor din proximitate într-o cooperare care să nu permită izbucnirea unui conflict. Securizarea frontierelor prin atragerea Ucrainei în cooperare era cu atât mai importantă, cu cât aceasta se învecina cu trei state membre ale Uniunii Europene (Slovacia, Polonia și Ungaria), iar cel de-al patrulea, România, urma să devină stat membru în anul 2007.

Primii pași făcuți de Uniunea Europeană către Ucraina prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate au fost aceia de negociere în vederea încheierii unui plan de acțiune care să stabilească reformele pe care Ucraina și le asuma în vederea obținerii sprijinului financiar și tehnic. Cerințele Uniunii Europene, în această etapă, s-au bazat pe raportul de țară emis asupra Ucrainei de către Comisia Europeană, care evidenția domeniile principale în care Ucraina trebuie să continue implementarea de reforme. Printre aceste domenii se numără libertatea presei, discriminarea de gen, reforma fiscală, independența Băncii Centrale a Ucrainei și corupția la nivelul instituțiilor centrale[270]. Deschisă spre cooperare, Ucraina a acceptat propunerile venite din partea Comisiei Europene, încheind astfel Planul de Acțiune în cadrul căruia erau prevăzute reforme multiple, precum întărirea statului de drept, protejarea drepturilor minorităților naționale, cooperarea în domeniul dezarmării, al securității regionale (incluzând și cooperarea în vederea identificării unei soluții pentru problema Transnistriei), întărirea sistemului economic, precum și aplicarea tuturor mecanismelor necesare în vederea accederii Ucrainei la Organizația Mondială a Comerțului[271]. Decizia Uniunii Europene de a întări relațiile cu Ucraina a venit într-un moment prielnic, deoarece la Kiev tocmai se instalase un nou guvern, care își propusese orientarea preponderent către Vest, și nu către Federația Rusă. Alegerea lui Viktor Iușcenko în funcția de președinte al țării a consolidat orientarea euroatlantică a Ucrainei, sub conducerea sa fiind evidențiată și mai mult dorința Ucrainei de a dezvolta un parteneriat extins cu Uniunea Europeană. Acest deziderat a fost introdus și în programul Cabinetului de Miniștri al Ucrainei, iar în vederea îndeplinirii sale a fost creată funcția de viceprim-ministru al Integrării Europene a Ucrainei[272]. Reușita cooperării în baza Planului de acțiune încheiat între Ucraina și Uniunea Europeană în anul 2005 este evidențiată de deschiderea statelor membre în vederea inițierii procesului de negociere pentru încheierea Acordurilor de liber schimb aprofundate și cuprinzătoare (DCFTA). Aceste acorduri aveau capacitatea de a oferi Ucrainei posibilitatea desprinderii de economia Federației Ruse, diminuând influența pe care aceasta o exercita asupra statului ucrainean.

[270] *Idem*, „Country Report: Ukraine”, 2004, http://aei.pitt.edu/38135/, accesat la 19.08.2023.
[271] Comisia Europeană, „EU/UKRAINE ACTION PLAN”, 2004, https://eubam.org/publications/european-neighbourhood-policy-action-plans/, accesat la 19.08.2023.
[272] Lúcio Vinhas de Souza, Rainer Schweickert, Veronica Movchan *et. al.*, *op. cit.,* p. 181.

Stimulată de Revoluția Portocalie, care a reafirmat dorința ucrainenilor de a se îndrepta către Vest, Uniunea Europeană a luat decizia de a deschide procesul de negocieri cu Ucraina, în anul 2007, pentru încheierea unui Acord de Asociere. Cadrul cuprinzător al Acordului de Asociere oferea atât șansa unei strânse cooperări cu statele membre, cât și a reformării statului ucrainean, astfel încât el să îndeplinească toate cerințele pentru o posibilă aderare. Totuși, Acordul de Asociere, care ar fi trebuit semnat de Ucraina la Summit-ul de la Vilnius, la sfârșitul anului 2013, a fost denunțat de autoritățile de la Kiev. Decizia președintelui Viktor Ianukovici a fost influențată de Federația Rusă, care a pus presiune asupra statului ucrainean pentru a nu semna acordul cu Uniunea Europeană. În contextul refuzului liderilor ucraineni, au izbucnit protestele proeuropene cunoscute sub numele de Euromaidan, care au condus la schimbarea președintelui și la reafirmarea căii europene a Ucrainei. Noul președinte instalat în urma revoluției ucrainene, Petro Poroșenko, a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, consolidând parteneriatul UE-Ucraina și transformându-l într-o cooperare solidă, în urma căreia atât statele membre, cât și statul ucrainean să aibă de câștigat.

Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Ucraina a avut un impact asupra unității transfrontaliere româno-ucrainene, deoarece acesta prevedea, printre altele, integrarea economică a Ucrainei în piața internă a Uniunii Europene[273]. Acceptarea unor sectoare ale economiei ucrainene pe piața internă a statelor membre a reprezentat un liant al cooperării transfrontaliere și a permis companiilor din Ucraina să acceseze piața europeană. Un astfel de imbold are efecte majore asupra cetățenilor din regiunea transfrontalieră, deschizând calea către noi domenii de cooperare în vederea dezvoltării reciproce și facilitând schimbul de bunuri și servicii. Observăm, așadar, modul în care mecanismele europene au reușit să atragă Ucraina spre cooperarea cu statele membre mai degrabă decât cu Federația Rusă. Având în vedere proximitatea, cooperarea cu România s-a situat printre primele opțiuni ale Ucrainei. În acest sens, putem conchide că Uniunea Europeană, prin intermediul politicilor implementate de Comisie, are un rol major în cooperarea transfrontalieră româno-ucraineană și în transformarea unității transfrontaliere.

4.2.3. Influența Politicii Europene de Vecinătate asupra frontierei româno-ucrainene

Cea de-a treia variabilă luată în considerare atunci în analiza transformărilor suferite de unitatea transfrontalieră româno-ucraineană se referă la influența Politicii Europene de Vecinătate. Analiza rolului Politicii Europene de Vecinătate în contextul frontierei româno-ucrainene reprezintă modalitatea prin care poate fi măsurat aportul Uniunii Europene în impulsionarea cooperării transfrontaliere și, implicit, în modificarea structurii unității transfrontaliere. În cadrul acestei analize, vom urmări programele operaționale implementate prin intermediul Politicii de Vecinătate, cercetând proiectele implementate, deschiderea părții române și a celei ucrainene înspre implementarea de proiecte comune, precum și rezultatele pe care acestea le-au avut în interiorul unității transfrontaliere. În urmărirea obiectivelor noastre, plecăm de la premisa că proiectele implementate în comun prin intermediul programelor operaționale finanțate prin Politica Europeană de Vecinătate au contribuit la consolidarea relațiilor româno-ucrainene și la apropierea dintre cele două state în domeniul cooperării.

În perioada 2004-2014, prin intermediul Politicii Europene de Vecinătate au fost lansate trei programe operaționale în cadrul cărora România și Ucraina au putut să acceseze finanțare în vederea implementării de proiecte comune. Prima etapă analizată este reprezentată de *Programul de*

---

[273] Guillaume Van der Loo, Peter Van Elsuwege and Roman Petrov, „The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument”, în *EUI Working Paper LAW*, 2014, p. 2, https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cb5e9228-52a6-4052-8847-94c199258745/content, accesat la 09.09.2023.

Vecinătate România-Ucraina 2004-2006. Ulterior, vom analiza programele din cadrul financiar multianual 2007-2013, concretizate prin *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013* și *Programul Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina*.

Aplicarea instrumentelor Politicii Europene de Vecinătate asupra Ucrainei, precum și asupra celorlalte state partenere ale Uniunii Europene a avut în vedere două etape, după cum evidențiază și comunicatul emis de Comisia Europeană, în anul 2003, intitulat „Pregătirea terenului pentru un nou instrument de vecinătate" (*Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*). Prima etapă se referă la adaptarea și aplicarea instrumentelor deja existente (INTERREG, PHARE CBC, TACIS CBC, CARDS, MEDA) într-o manieră coordonată care să ajute la inițierea cooperării dintre statele membre și cele partenere[274]. Această etapă urma să cuprindă perioada 2004-2006, concentrându-se în special pe cooperarea transfrontalieră (programele INTERREG, PHARE CBC și TACIS CBC fiind special concepute pentru întărirea cooperării transfrontaliere). Cea de-a doua etapă se referă la implementarea Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat, care urma să funcționeze începând cu anul 2007, încorporând, sub cupola Politicii Europene de Vecinătate, toate programele desfășurate în prima etapă și furnizând o abordare unitară a dimensiunii transfrontaliere care să țină cont de specificul regional[275].

În întâmpinarea nevoii de consolidare și de intensificare a cooperării transfrontaliere care să conducă, în final, la creșterea schimburilor comerciale în regiunile de frontieră dintre România și Ucraina în vederea dezvoltării reciproce, precum și pentru a pregăti cele două țări pentru lansarea Instrumentului European de Vecinătate în anul 2007, a fost lansat primul program de cooperare transfrontalieră dintre România și Ucraina. *Programul de Vecinătate România-Ucraina 2004-2006*, finanțat prin fondurile PHARE CBC 2004-2006, urmărea dezvoltarea relațiilor socio-economice dintre regiunile aflate la frontiera comună a României cu Ucraina prin implementarea de proiecte concrete în domenii precum turismul, capacitatea instituțională, mediul, resursele umane sau infrastructura de graniță[276]. Programul de Vecinătate cuprindea trei priorități care acopereau toate domeniile menționate anterior, după cum se poate vedea și în *Figura 5*, reprezentată mai jos.

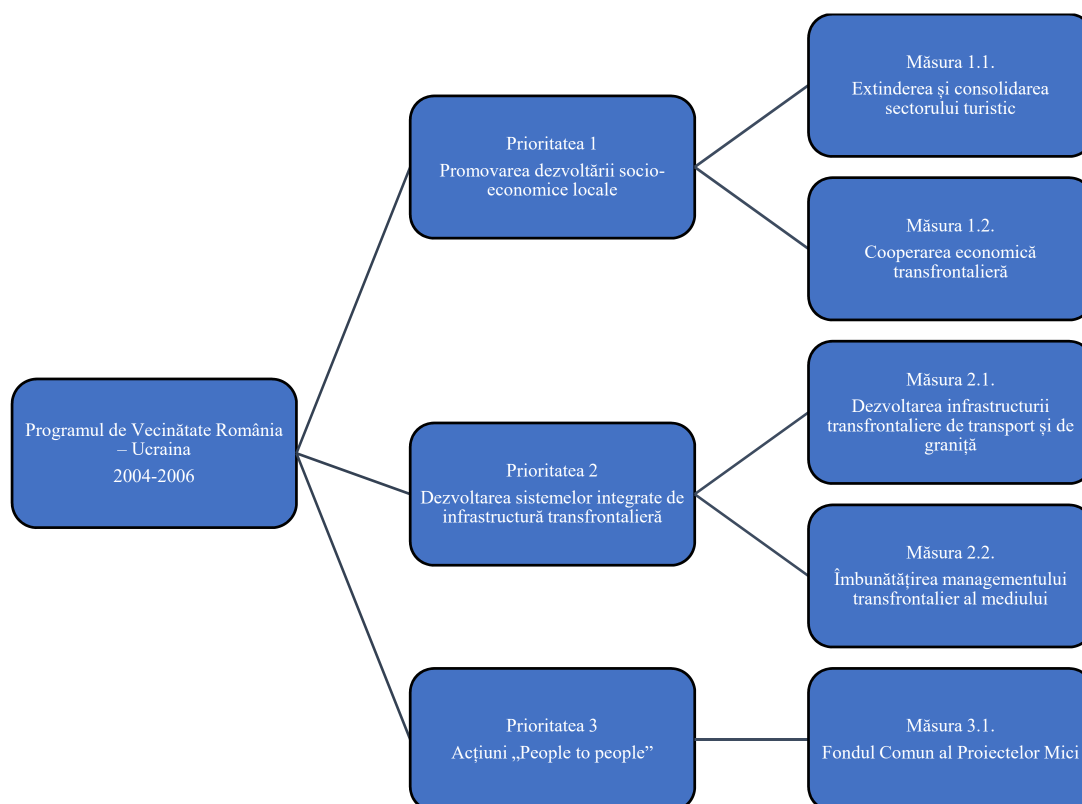
---

[274] Comisia Europeană, „COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Paving the way for a New Neighbourhood Instrument", 2003, https://www.cvce.eu/en/obj/communication_from_the_commission_entitled_paving_the_way_for_a_new_neighbourhood_instrument_1_july_2003-en-fe8d2e7a-895e-47c4-b764-da0293ad68a4.html, accesat la 20.08.2023.

[275] *Ibidem.*

[276] Portalul surselor de finanțare, „Cooperare transfrontalieră și transnațională: Phare CBC 2004 – 2006 – Romania – Ucraina", 11.01.2007, https://www.finantare.ro/program-836-Cooperare-transfrontaliera-si-transnationala_-Phare-CBC-2004-_-2006-_-Romania-_-Ucraina.html, accesat la 20.08.2023.

Figura 5. Structura *Programului de Vecinătate România-Ucraina 2004-2006*.



Sursă: Schemă proprie bazată pe informații de pe portalul Finanțare.ro, https://www.finantare.ro/program-836-Cooperare-transfrontaliera-si-transnationala_-Phare-CBC-2004-_-2006-_-Romania-_-Ucraina.html

Cele trei priorități ale programului, concretizate prin măsuri precise de finanțare, oferă o gamă variată atât din punct de vedere al ariei de implementare, cât și din perspectiva beneficiarilor care pot să fie atât publici, cât și privați. Regiunile eligibile pentru finanțarea din cadrul acestui program sunt județele aflate de o parte și de alta a frontierei româno-ucrainene, după cum urmează: Satu Mare, Maramureș, Suceava, Botoșani, Tulcea și oblasturile ucrainene Transcarpatia, Ivano-Frankivsk, Cernăuți și Odessa. Observăm că toate județele aflate în regiunea de frontieră româno-ucraineană au fost implicate în programul finanțat, acest lucru ajutând la crearea unității transfrontaliere și conturând ideea coeziunii în întreaga unitate.

Bugetul alocat de Uniunea Europeană pentru consolidarea cooperării transfrontaliere dintre România și Ucraina în cadrul *Programului de Vecinătate România-Ucraina 2004-2006* a fost de 29 milioane de euro[277]. Bugetul acordat Programului de vecinătate româno-ucrainean se datorează nevoilor existente în regiunea de frontieră studiată, în cadrul căreia nu a existat o cooperare transfrontalieră până în 2004 din motivele descrise anterior. Astfel, cele 29 de milioane de euro au reprezentat un stimulent acordat de Uniunea Europeană în vederea impulsionării cooperării.

Rezultatele Programului de Vecinătate dintre România și Ucraina au evidențiat dorința de cooperare dintre cetățenii aflați în unitatea transfrontalieră studiată, fiind implementate în comun un

[277] Amos News, „Programul de Vecinătate România-Ucraina, în întârziere”, 04.11.2006, https://www.amosnews.ro/arhiva/programul-vecinatate-romania-ucraina-intarziere-11-04-2006, accesat la 19.08.2023.

număr de 147 de proiecte care au condus la peste 1200 de activități între partea română și cea ucraineană, concretizate prin crearea de centre de informații, rețele transfrontaliere, instrumente de monitorizare a mediului și puncte de interes turistic[278]. În ceea ce privește numărul de actori implicați din fiecare stat, putem observa o dorință mai mare de implicare din partea ucraineană, având în vedere faptul că 95 de parteneri au fost din Ucraina și doar 80 din România[279]. Principalul domeniu de implementare a proiectelor comune în unitatea transfrontalieră a fost reprezentat de cel al dezvoltării infrastructurii transfrontaliere de transport și de graniță. Proiectele implementate în acest domeniu vast de cooperare au însumat aproximativ 26% din totalul resurselor alocate programului[280]. Procentul mare din bugetul total al programului accesat în vederea implementării proiectelor de dezvoltare a infrastructurii de transport, precum și a celei de frontieră, relevă nevoia acută de investiții în domeniul creării căilor de acces între regiunile de frontieră aflate de o parte și de cealaltă a frontierei. Pe locul al doilea în clasamentul domeniilor pentru care au fost absorbite cele mai multe fonduri se află domeniul turistic, cu o rată de absorbție de 24%[281]. Numărul mare de proiecte implementate în domeniul turismului demonstrează capacitatea actorilor locali și regionali de a identifica potențialul dezvoltării unității transfrontaliere. Domeniul turistic a fost urmat de cel al cooperării economice transfrontaliere, concretizat prin proiecte concentrate în jurul rețelelor transfrontaliere, precum și de domeniul managementului transfrontalier al mediului, ambele absorbind câte 17% din totalul sumei alocate programului[282]. Activitățile *people to people* îndreptate către conectarea cetățenilor, precum și suportul tehnic al evaluării programului au totalizat 12%, respectiv 4% din bugetul programului[283]. Suma relativ mică accesată pentru activitățile de conectare a cetățenilor poate fi explicată prin exclusivitatea autorităților publice și a ONG-urilor în implementarea de proiecte în acest domeniu. Actorii privați nu au avut niciun interes în implementarea de proiecte care să apropie cetățenii celor două state, fiind concentrați mai mult pe dezvoltarea reciprocă.

Numărul mare de proiecte, precum și prioritizarea domeniilor de implementare a acestora denotă nevoia și dorința de cooperare a cetățenilor din unitatea transfrontalieră. Un lucru interesant în ceea ce privește distribuția implementării proiectelor comune este acela că partea română a implementat cele mai multe proiecte, partea ucraineană fiind de regulă doar partener în implementare[284]. Acest lucru relevă, într-o oarecare măsură, experiența mai vastă a actorilor români în implementarea de proiecte finanțate de Uniunea Europeană. Totuși, participarea unui număr mare de entități ucrainene care au avut statut de partener în implementarea proiectelor comune, denotă o deschidere și o dorință de învățare a modului în care funcționează sprijinul Uniunii Europene.

Programul de Vecinătate România-Ucraina 2004-2006 a contribuit la familiarizarea celor două părți cu stilul reciproc de funcționare, facilitând în același timp crearea de contacte în vederea continuării cooperării. În ceea ce privește unitatea transfrontalieră, rolul programului menționat a fost acela de a aloca resursele necesare inițierii unei cooperări așteptate de cetățeni. Oferind sprijin

---

278 Serhii Hakman, „Ukraine – Republic of Moldova – Romania cross-border cooperation and regional experience of European Neighborhood and Partnership Instrument realization”, în Antonello Folco Biagini, Constantin Hlihor, Andrea Carteny, *Challenges and opportunities for a multilateral cooperation*, Giovanni Mineo Editore, 2012, , p. 92, https://eubsr.ucdc.ro/eubsr2012-vol3.pdf#page=89, accesat la 19.08.2023.

279 Marcela Slusarciuc, „Phare crossborder grants and changes in the crossborder economy: study case – Romanian-Ukrainian border”, în *Analele Universității „Ștefan cel Mare”*, Suceava, vol. 11, nr. 2(14), 2011, , p. 117, http://www.annals.seap.usv.ro/index.php/annals/article/view/417/430, accesat la 10.09.2023.

280 Serhii Hakman, *op. cit.,* p. 93.

281 *Ibidem.*

282 *Ibidem*.

283 *Ibidem*.

284 Marcela Slusarciuc, *op. cit.*, p. 118.

financiar, Uniunea Europeană a deschis o primă etapă de cooperare în unitatea transfrontalieră româno-ucraineană. Momentul acordării sprijinului a fost unul oportun, deoarece, după cum am văzut anterior, anul 2004 găsește cele două state vecine într-o etapă de normalizare a relațiilor, care permitea cooperarea. Fără stimulentul oferit de Uniunea Europeană, inițierea cooperării transfrontaliere ar fi fost mult mai dificilă, cele două state neacordând o atenție specială acestui domeniu.

Odată cu finalizarea perioadei de implementare a *Programului de Vecinătate România-Ucraina 2004-2006*, Uniunea Europeană a trecut la cea de-a doua etapă a Politicii Europene de Vecinătate, și anume aplicarea Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat, care urma să adune sub cupola unui singur mecanism toate instrumentele funcționale în perioada 2004-2006 și să simplifice modul de accesare a fondurilor. Obiectivele acestui instrument cu privire la cooperarea transfrontalieră, după cum reiese din documentul strategic elaborat de către Comisia Europeană în anul 2007 referitor la cooperarea transfrontalieră, se concentrează asupra promovării dezvoltării economice și sociale în regiunile eligibile, a întăririi parteneriatului în vederea soluționării nevoilor comune din domenii precum mediul, sănătatea publică și prevenirea rețelelor de crimă organizată, a asigurării frontierelor, precum și a sprijinirii conexiunilor și a implementării de proiecte în comun la nivelul cetățenilor[285]. Observăm, astfel, că obiectivele noului instrument al Politicii Europene de Vecinătate vin în continuarea obiectivelor instrumentelor implementate în perioada 2004-2006, precum și a priorităților programelor transfrontaliere active în perioada menționată.

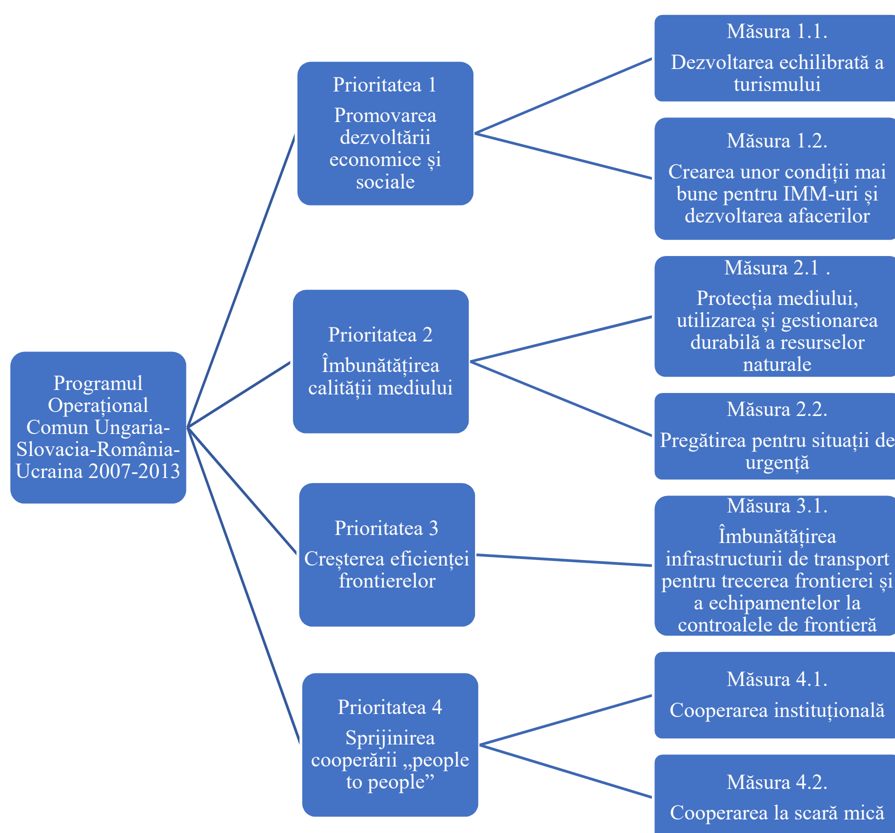
Implementarea acestui instrument pentru cadrul financiar multianual din perioada 2007-2013 a deschis noi oportunități de cooperare transfrontalieră pentru România și Ucraina, oportunități care să continue munca Programului de Vecinătate, funcțional între anii 2004 și 2006, dar și să aducă mai aproape cele două state. Aplicarea acestui instrument a atras România și Ucraina în două noi programe de cooperare, însă, de data aceasta, programele nu se mai concentrează strict pe regiunea de frontieră româno-ucraineană, ci sunt extinse și către alte state cu care România și/sau Ucraina au frontiere comune. Astfel, cooperarea transfrontalieră dintre România și Ucraina pentru perioada 2007-2013 se desfășoară în cadrul *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova* și al *Programului Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina*. În cele ce urmează, vom analiza programele comune în care România și Ucraina au fost implicate în perioada 2007-2013, pentru a observa rolul pe care proiectele implementate l-au avut în consolidarea cooperării transfrontaliere și a transformării unității transfrontaliere a celor două state.

Programul Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2007-2013 s-a concentrat asupra regiunilor de frontieră comune ale țărilor participante, având la dispoziție un buget de 68 638 283 de euro[286] provenit din fondurile Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat. Prioritățile programului reflectă obiectivele Instrumentului European pentru Vecinătate și Parteneriat menționate anterior, fiind concentrate, după cum putem observa în *Figura 6*, pe aceleași măsuri de apropiere și dezvoltare a regiunilor frontaliere ale statelor incluse în program, oferind diverse oportunități de cooperare pentru factorii interesați.

[285] Comisia Europeană, „European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010.", 2007, pp. 17-19, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enpi-cbc-strategy-paper-2007-2013_en, accesat la 10.09.2023.

[286] Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI Cross-border Cooperation Programme, „Information about the programme", http://www.huskroua-cbc.net/en/information-about-the-programme, accesat la 10.09.2023.

Figura 6. Structura *Programului Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2007-2013*.



Sursă: Schemă proprie bazată pe informații de pe portalul de Cooperare Transfrontalieră Ungaria-Slovacia-România-Ucraina, http://www.huskroua-cbc.net/en/objectives-priorities-and-measures

Putem observa că prioritățile menționate în *Figura 6* sunt asemănătoare cu cele ale *Programului de Vecinătate România-Ucraina 2004-2006*, lucru care oferă continuitate și coerență Politicii Europene de Vecinătate și permite beneficiarilor să își urmeze obiectivele stabilite anterior. Totodată, această caracteristică permite evaluarea eficienței în timp a programului, facilitând procedurile de monitorizare.

Regiunile eligibile din cele patru state, conform reprezentării din *Figura 7*, cuprind județele românești Maramureș și Satu Mare, oblasturile ucrainene Ivano-Frankivsk și Transcarpatia, județul din Ungaria Szabolcs-Szatmár-Bereg , precum și districtele slovace Košický și Prešovský. La acestea se adaugă județul Suceava și oblastul Cernăuți, ca regiuni cu participare limitată, și județul Borsod-Abaúj-Zemplén, cu participare totală. Întreaga zonă eligibilă în cadrul programului însumează o populație de 8 012 259 de locuitori[287].

[287] Comisia Europeană, „Joint Operational Programme Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine Cross-border Cooperation Programme 2007-2013”, 2008.

Figura 7. Regiunile eligibile pentru finanțare în cadrul *Programului Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2007-2013*.



Sursă: Comisia Europeană, „Joint Operational Programme Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine Cross-border Cooperation Programme 2007-2013”[288]

Zona eligibilă a programului comun dintre cele trei state membre ale Uniunii Europene și statul partener, Ucraina, acoperă o lungime de aproximativ 598 km de frontieră cu Ucraina, din care cea mai extinsă se află în comun cu România, însumând 366 de km[289]. În ceea ce privește regiunile eligibile, observăm excluderea județelor Botoșani și Tulcea, precum și a oblastului ucrainean Odessa din zona de eligibilitate, cu toate că ele reprezintă regiuni transfrontaliere de la granița comună a României cu Ucraina. Cu toate acestea, vom observa că regiunile excluse din acest program au fost luate în considerare în programul comun dintre România, Ucraina și Republica Moldova.

În ceea ce privește rezultatele programului comun dintre cele patru țări, în decursul perioadei de finanțare au fost depuse în jur de 900 de proiecte care au adunat peste 2.000 de aplicanți din regiunile eligibile, însă, din pricina bugetului limitat al programului, precum și nevoii de cofinanțare a proiectelor, au fost acceptate doar 135 de proiecte, în cadrul cărora au fost implicați 438 de beneficiari[290]. În ceea ce privește domeniile de implementare a proiectelor finanțate, domeniul securității, reflectat prin obiectivul de creștere a siguranței frontierelor, a reprezentat cel mai atractiv pentru statele implicate, proiectele finanțate în domeniul securității ajungând la aproximativ 20,5 milioane de euro. În ceea ce privește îmbunătățirea calității mediului, proiectele implementate au însumat aproximativ 18,5 milioane de euro, evidențiind importanța promovării practicilor sustenabile în regiune. Dezvoltarea economică se clasează pe locul trei în clasamentul finanțărilor accesate din bugetul total al programului. Proiectele implementate în vederea stimulării dezvoltării economice au atras 13,2 milioane de euro. În ceea ce privește dezvoltarea socială prin acțiuni *people to people*,

[288] *Ibidem*.
[289] *Ibidem.*
[290] Vladimír Benč, „EU support programs for cross-border cooperation on its external border: focus on the border with Ukraine”, în *Cross-Border Cooperation between Slovakia and Ukraine: Volume I: Impact of EU relations with Ukraine*, 2019, 115-134, pp. 131-132, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=901185, accesat la 10.09.2023.

proiectele comune au însumat 10,9 milioane de euro, reflectând exclusivitatea pe care autoritățile publice și ONG-urile o au în aceste tipuri de proiecte[291].

Între România și Ucraina, prin intermediul acestui program au fost implementate 72 de proiecte, dintre care unul singur la scară largă, acesta referindu-se la eficientizarea infrastructurii punctului de trecere a frontierei Halmeu-Dyakove[292]. Numărul mic de proiecte la scară largă implementat în comun de România și Ucraina față de cele implementate de Ucraina cu Ungaria (patru proiecte) sau Ucraina cu Slovacia (trei proiecte)[293] relevă o lipsă de viziune în relația româno-ucraineană cu privire la proiectele mari. Totuși, numărul total al proiectelor implementate în comun de către cele două state evidențiază faptul că există deja infrastructura de cooperare, incluzând conexiunile dintre entitățile publice și cele private, aflate de o parte și de alta a frontierei comune. Gestionarea unui program comun între România, Ucraina, Ungaria și Slovacia oferă posibilitatea atât României, cât și Ucrainei de a cunoaște modul de lucru al altor state în vederea adoptării și implementării acelor bune practici care facilitează gestionarea de proiecte comune. Totodată, includerea României și Ucrainei, state care nu au o tradiție în cooperarea transfrontalieră, a avut efecte asupra unității transfrontaliere româno-ucrainene prin legăturile externe create de cetățenii din interiorul acesteia.

Cel de-al doilea program de cooperare transfrontalieră desfășurat prin intermediul Instrumentului European pentru Vecinătate și Parteneriat, în cadrul căruia România și Ucraina au cooperat, este *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*. Acest program se aliniază, de asemenea, obiectivelor instrumentului menționat, însă, după cum putem observa în *Figura 8*, prioritățile finanțate sunt diferite, fiind adaptate nevoilor specifice din regiunile eligibile. Observăm excluderea priorității de eficientizare sau securizare a frontierelor și transformarea acesteia într-un mijloc prin care statele pot obține dezvoltarea economică. Pe lângă cele trei priorități evidențiate în figura de mai jos, programul a avut în vedere o componentă de asistență tehnică, ce susținea implementarea eficientă a programului, atât din punct de vedere tehnic și administrativ, cât și prin asigurarea unei participări extinse a publicului. Astfel, această componentă tehnică a avut două arii importante: managementul și implementarea programului, pe de o parte, și promovarea și informarea publicului[294], pe de altă parte.

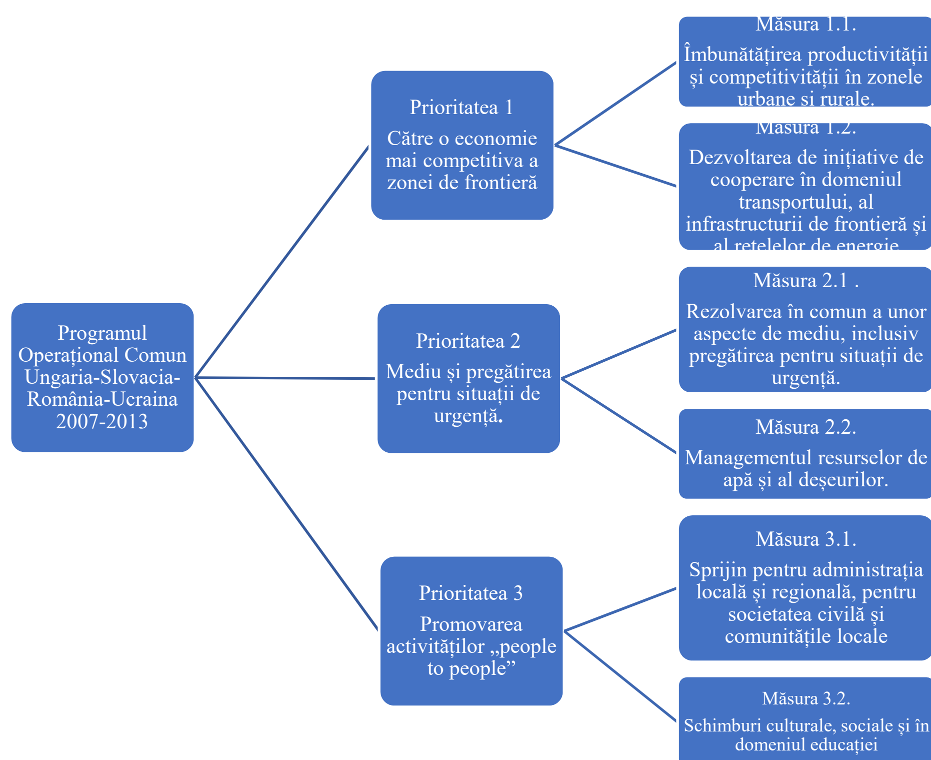
[291] Comisia Europeană, „Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes", 2018, p. 20, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ex-post-evaluation-2007-2013-enpi-cbc-programmes-report_en, accesat la 10.09.2023.

[292] *Programul Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2007-2013*, „Proiecte finanțate", http://www.huskroua-cbc.net/en/financed-projects?status[0]=1&status[1]=0&county[1]=1&county[17]=17&county[41]=41&county[4]=4&county[35]=35&county[44]=44&county[47]=47&county[65]=65&page=9, accesat la 10.09.2023.

[293] *Programul Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2007-2013*, „Large Scale Projects", http://www.huskroua-cbc.net/en/large-scale-projects, accesat la 20.08.2023.

[294] România-Ucraina-Republica Moldova Program de Cooperare Transfrontalieră, „Priorități și măsuri", http://www.ro-ua-md.net/program/prezentare-generala/prioritati-si-masuri/, accesat la 23.06.2022.

Figura 8. Structura *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*.



Sursă: Schemă proprie bazată pe informații de pe portalul de Cooperare Transfrontalieră România-Ucraina-Republica Moldova, http://www.ro-ua-md.net/program/prezentare-generala/prioritati-si-masuri/

Bugetul total al programului a fost de 138.122.692 de euro, din care, prin Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat, au fost alocați 126.718.066 de euro, iar 11.404.626 de euro au reprezentat cofinanțarea celor trei state[295]. În ceea ce privește regiunile eligibile pentru finanțare, observăm în *Figura 9* o diferență firească față de programul concentrat pe Ungaria, Slovacia, România și Ucraina, fiind incluse strict regiuni care se află la frontiera comună a României cu Republica Moldova și Ucraina. Ariile eligibile în cadrul programului sunt județele românești Suceava, Botoșani, Iași, Vaslui, Galați și Tulcea, oblasturile ucrainene Odessa și Cernăuți, precum și întreg teritoriul Republicii Moldova. Pe lângă aceste regiuni eligibile, mai există câteva regiuni adiacente, cum ar fi județul Brăila, oblasturile Ivano-Frankivsk și Vinița, zece raioane ale oblastului Hmelnițki și douăsprezece raioane ale oblastului Ternopil.

[295] Biroul Regional pentru Cooperare Transfrontalieră Suceava, „Buget ENPI", https://brctsuceava.ro/buget-enpi/, accesat la 10.09.2023.

Figura 9. Regiunile eligibile pentru finanțare în cadrul *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*.



Sursă: Comisia Europeană, *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*[296].

Remarcăm excluderea județelor Satu Mare și Maramureș din zona eligibilă a programului, deși acestea se află la frontiera României cu Ucraina și au mai fost implicate în programe de cooperare transfrontalieră. Lipsa acestor județe, în condițiile în care ele se încadrează drept regiuni eligibile pentru finanțare prin intermediul Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat, așa cum sunt stabilite în cadrul articolului 8 al Regulamentului nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și parteneriat[297], denotă faptul că, în timpul negocierilor de implementare a programului dintre cele trei state partenere și Comisia Europeană, partea română a făcut o concesie în privința acestor două județe tocmai pentru a putea implica toate regiunile de frontieră din sud-estul țării, regiuni care necesitau o atenție sporită în vederea dezvoltării, precum și a integrării acestora în unitatea transfrontalieră. Totodată, având în vedere faptul că județele Maramureș și Satu Mare nu se învecinează cu Republica Moldova, cooperarea transfrontalieră dintre acestea și oblasturile ucrainene putea fi efectuată în cadrul *Programului Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina*.

În ceea ce privește arhitectura programului, în cadrul acestuia au fost create patru structuri, având reprezentanți desemnați din fiecare stat participant. Primul organism de coordonare al *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova* a fost Comitetul Comun de

---

[296] Comisia Europeană, *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*, p. 11, http://www.ro-ua-md.net/program/documente/documente-oficiale-2/, accesat la 20.08.2023.

[297] Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, „Regulamentul nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și parteneriat”, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1638, accesat la 20.08.2023.

Monitorizare, care avea rolul de a supraveghea implementarea programului operațional. Comitetul aproba planul de lucru al Autorității Comune de Management și decidea alocarea resurselor pentru asistența tehnică. De asemenea, acesta monitoriza și evalua progresul programului, examina rapoartele transmise de Autoritatea Comună de Management și lua măsuri corective în cazul apariției unor probleme. Totodată, comitetul desemna comitetele de selecție a proiectelor, decidea asupra criteriilor de selecție și efectua evaluări independente. Rolul său includea și analiza cazurilor de recuperare a finanțării oferite și posibile realocări între priorități, pentru a îmbunătăți managementul programului[298]. A doua structură de management, Autoritatea Comună de Management, a fost entitatea executivă responsabilă de gestionarea programului, inclusiv a asistenței tehnice, și de implementarea deciziilor Comitetului Comun de Monitorizare. Autoritatea avea rolul de a organiza și asigura secretariatul reuniunilor Comitetului, elabora bugetele anuale detaliate și cererile de plată către Comisia Europeană, dar și transmitea rapoarte anuale de operațiuni și financiare către Comitet și Comisie. Printre responsabilitățile Autorității se număra și punerea în aplicare a unui program de audit intern pentru a verifica corectitudinea aplicării procedurilor interne, gestionarea licitațiilor și a propunerilor de proiecte. De asemenea, aceasta avea atribuția de a încheia contracte cu beneficiarii de grant și contractorii după selectarea proiectelor de către Comitet, monitoriza și gestiona financiar proiectele, raporta cazurile de recuperare litigioasă și realiza studii de impact asupra mediului. Autoritatea Comună de Management a implementat, totodată, un plan de informare și comunicare privind programul[299]. Al treilea organism de management este Autoritatea de Audit, autoritate care avea rolul de a evalua financiar, alături de Curtea de Conturi a României (desemnat prin acordul tuturor țărilor partenere), Autoritatea Comună de Management[300]. Nu în ultimul rând, Secretariatul Tehnic Comun oferea sprijin Autorității Comune de Management și Comitetului Comun de Monitorizare, pentru îndeplinirea sarcinilor lor. Printre responsabilitățile secretariatului se regăseau organizarea ședințelor Comitetului de Monitorizare, coordonarea generării de proiecte, sprijinirea procesului de licitații, colectarea și înregistrarea propunerilor de proiecte, organizarea sesiunilor de evaluare și asistența comitetelor de evaluare, activități de informare și publicitate, colaborare cu organizații relevante, coordonarea birourilor secretariatului, monitorizarea programului și verificarea cererilor de plată. Acest organism de management juca un rol esențial în gestionarea programului și în asigurarea proceselor eficiente de implementare[301].

Numărul total de proiecte contractate în cei șapte ani de existență a programului comun a fost de 139. În urma propriei analize asupra datelor puse la dispoziție de pagina web a programului[302], am identificat că un număr de 26 de proiecte au fost implementate în comun de către România și Ucraina, 65 de către România, Ucraina și Republica Moldova, restul de 48 de proiecte fiind implementate între România și Republica Moldova sau Ucraina și Republica Moldova. Numărul mare de proiecte contractate în comun de beneficiari din cele trei state, precum și rapoartele efectuate în urma implementării programului relevă o lipsă de fonduri în vederea acoperirii cofinanțării proiectelor. Din acest motiv, angrenarea mai multor beneficiari în cadrul unui proiect a ușurat „povara” achitării sumelor necesare pentru co-finanțare. În cele mai multe dintre aceste proiecte, România a reprezentat principalul partener (*lead partner*), însă *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica*

---

298 România-Ucraina-Republica Moldova, Program de Cooperare Transfrontalieră, „Comitetul Comun de Monitorizare”, http://www.ro-ua-md.net/comitetul-comun-de-monitorizare-ccm/, accesat la 10.09.2023

299 *Idem*, „Autoritatea Comună de Management”, http://www.ro-ua-md.net/autoritatea-comuna-de-management-acm/, accesat la 10.09.2023

300 *Idem,* „Autoritatea de Audit”, http://www.ro-ua-md.net/autoritatea-de-audit/, accesat la 10.09.2023.

301 *Idem,* „Secretariatul Tehnic Comun”, http://www.ro-ua-md.net/secretariatul-tehnic-comun-stc/, accesat la 10.09.2023.

302 *Idem,* „Proiecte contractate”, http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/proiecte-contractate/, accesat la 26.08.2023.

Moldova este programul care a avut cea mai mare pondere de parteneri principali din afara Uniunii Europene, raportat la toate celelalte programe finanțate de Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat.

În ceea ce privește domeniile de implementare a proiectelor finanțate prin *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*, sectorul pentru care s-a alocat cea mai mare finanțare este cel al dezvoltării economice (49,8 milioane de euro), în acest caz fiind vorba, în special, despre stimularea cooperării dintre întreprinderile mici și mijlocii care au capacitatea de a susține economia regională. Cel de-al doilea domeniu în ierarhia sumelor alocate este mediul (41,5 milioane de euro), proiectele implementate în acest sens fiind concentrate preponderent pe partea de răspuns la situațiile de urgență naturală. Cu referire la dezvoltarea socială (19,2 milioane de euro), domeniu care avea rolul de a aduce mai aproape cetățenii din regiunile de frontieră ale celor trei state, precum și la domeniul securității (4,1 milioane de euro), unul dintre principalele obiective ale Uniunii Europene, observăm că sumele finanțate pentru proiecte sunt relativ scăzute în comparație cu primele două domenii amintite. Explicația acestei repartizări a sumelor pe domenii ar putea consta, după cum am menționat și în cazul programelor anterioare, în faptul că cele două domenii pentru care s-au solicitat mai puține fonduri depind de autoritățile publice. Facem precizarea că entitățile private nu au competența de a se implica în activități care țin de domeniul securității și nici nu au interesul de a se implica în dezvoltarea socială, ele urmărind totuși un avantaj economic. În schimb, componenta de dezvoltare economică, precum și cea de mediu au fost accesibile, în termeni de expertiză pentru implementare, și entităților private. Așadar, atingerea tuturor celor patru domenii prioritare ale Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat relevă o înțelegere a mecanismelor finanțării europene din partea celor trei state implicate, precum și faptul că este nevoie, în continuare, de cele patru dimensiuni în vederea întăririi relațiilor transfrontaliere.

Cooperarea transfrontalieră dintre România, Ucraina și Republica Moldova prin intermediul fondurilor oferite de Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat a atras și atenția cercetătorilor acestui domeniu. Țigănașu, Jijie și Kourtit au efectuat o analiză cu privire la succesul pe care l-a avut *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova* în perioada 2007-2013. Studiul lor a luat în considerare toate cele nouă criterii pe care Comisia Europeană se concentrează atunci când analizează progresul programelor operaționale, acestea fiind: relevanță, eficiență, eficacitate, impact și durabilitate, valoare adăugată, coerență, consecvență, complementaritate și sinergia creată între părți. Autorii menționați au aplicat o serie de chestionare mai multor beneficiari din România, Ucraina și Republica Moldova în încercarea de a obține o imagine clară asupra succesului finanțării europene în apropierea dintre cele trei state precum și asupra percepției beneficiarilor față de programul operațional.

Analiza rezultatelor efectuată de autori, în urma colectării unui număr de 128 de chestionare, a relevat faptul că beneficiarii români manifestă un interes relativ scăzut pentru celelalte programe de cooperare transfrontalieră, în comparație cu cei din Republica Moldova și Ucraina. Bazându-se pe răspunsurile primite de la beneficiari, autorii studiului au determinat faptul că nivelul de cunoștințe cu privire la oportunitățile de colaborare transfrontalieră prin intermediul *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013* este unul crescut în Republica Moldova (81,40%) și mai scăzut în România (51,22%), Ucraina situându-se aproximativ la mijloc, cu 65,91%. Însă, dacă discutăm despre alte programe finanțate de Uniunea Europeană prin intermediul cărora

statele pot coopera, media cunoştinţelor respondenţilor este sub 50%[303]. Nivelul diferit de cunoştinţe cu privire la oportunitățile oferite de programele de cooperare transfrontalieră poate fi explicat printr-o autosuficiență a beneficiarilor din România. Mai exact, aceştia, având deja fonduri guvernamentale pentru a aplica propriile strategii și proiecte de dezvoltare, nu caută noi surse de finanțare. De cealaltă parte, în Republica Moldova şi Ucraina, state cu regiuni mai slab dezvoltate sau cu deficiențe în finanțarea proiectelor majore, respondenții au acordat o mai mare atenție identificării de noi oportunități de finanțare.

În ceea ce privește relevanța și impactul programelor de cooperare transfrontalieră finanțate de către Uniunea Europeană, beneficiarii români considerau programele ca fiind moderat relevante, beneficiarii ucraineni le-au perceput ca fiind foarte relevante, iar percepţia beneficiarilor moldoveni s-a situat aproximativ la mijloc, înclinând totuși spre o relevanță ridicată[304]. În ceea ce privește obstacolele și limitele specifice regiunii, beneficiarii români au atribuit o relevanță ridicată unor factori precum accesul la fonduri, capitalul uman, calitatea guvernanței etc. Beneficiarii ucraineni considerau relevante calitatea guvernanței, accesul la fonduri, nivelul de inovare și capitalul uman. Beneficiarii moldoveni subliniau relevanța capitalului uman, a accesului la fonduri și a dezvoltării mediului de afaceri[305]. Diferenţa de percepţie asupra relevanţei programelor de cooperare transfrontalieră, precum şi a impactului acestora printre beneficiarii români şi cei din Ucraina şi Republica Moldova, poate pune în evidență o lipsă de înțelegere a modului de funcționare și a importanței apropierii și colaborării dintre cele trei state de către partea românească.

Identificarea părerilor beneficiarilor în legătură cu prioritățile *Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova din perioada 2007-2013* a reprezentat un alt obiectiv al studiului prezentat. În acest sens, cei 41 de beneficiari din România, care au parcurs chestionarul, au considerat că există o legătură moderată între prioritățile/obiectivele programului și strategiile locale sau naționale. În contrast, cei 43 de respondenți din Republica Moldova și cei 44 de respondenți din Ucraina au indicat că există o legătură puternică între acestea[306]. Această diferență de opinii asupra obiectivelor relevă o posibilă nemulțumire a beneficiarilor români cu privire la domeniile de implementare a proiectelor finanțate de programul menționat sau o lipsă de corelare a strategiilor locale de dezvoltare cu obiectivele susținute de grupul care a participat, din partea României, la consultările în vederea implementării programului.

Studiul descris mai sus concluzionează că, deși atât România, cât și Ucraina și Republica Moldova și-au manifestat aprecierea față de program și față de impactul acestuia în ceea ce privește dezvoltarea zonei transfrontaliere și apropierea celor trei state, el nu a fost în totalitate corelat cu nevoile reale ale regiunilor eligibile, neatingând problemele majore cu care acestea se confruntă[307].

[303] Ramona Țigănașu, Tudor Dumitru Jijie, Karima Kourtit, *op. cit.,* p. 875.
[304] *Ibidem.*
[305] *Ibidem.*
[306] *Ibidem,* p. 883.
[307] Oscar J. Martinez, *op. cit.*, pp. 867-891.

4.3. Regiunea de frontieră interdependentă

Vorbim despre o tipologie a regiunii de frontieră interdependente atunci când cele două state vecine cultivă relații bilaterale bune, construite în timp, fără să se manifeste dispute majore, lucru care facilitează cooperarea transfrontalieră: schimburi economice, implementarea de proiecte comune și, în consecință, dezvoltarea ambelor regiuni. O precondiție este existența unei „legături simbiotice”[308] între regiunile incluse. Aceasta poate fi construită la nivel central sau regional prin conexiunile dintre cetățenii aflați de o parte și de cealaltă a frontierei. În cazul ideal, pentru a se putea crea o regiune de frontieră interdependentă, statele implicate sau, cel puțin, regiunile angrenate în cooperarea transfrontalieră trebuie să aibă același nivel de dezvoltare, pentru a beneficia în mod egal de interdependențe. Totuși, Martinez subliniază că există un număr mic de cazuri în care cooperarea transfrontalieră se desfășoară între entități cu nivel de dezvoltare similar. În această situație, autorul teoriei admite posibilitatea cooperării dintre regiuni sau state cu un nivel inegal de dezvoltare, utilizând termenul de „interdependență asimetrică”[309] pentru a le descrie. Conceptul oferă o bază pentru analizarea modului în care regiunea cu un nivel mai redus de dezvoltare poate contribui la progresul economic al regiunii superioare. Spre exemplu, regiunea mai puțin dezvoltată poate furniza forță de muncă sau materii prime la un cost redus regiunii partenere, stabilindu-se astfel legături economice benefice pentru ambele părți. Perspectiva propusă de Martinez arată că, în cadrul cooperării transfrontaliere, dezvoltarea asimetrică a partenerilor nu reprezintă un obstacol insurmontabil. Asimetria poate fi utilizată în scopul dezvoltării reciproce a partenerilor, ei putând valorifica resursele și avantajele comparative pe care le dețin în vederea consolidării cooperării transfrontaliere.

Intervalul de timp pe care îl asociem tipologiei regiunii de frontieră interdependente între România și Ucraina se întinde pe o perioadă de opt ani, din anul 2014 până în 2022. Perioada atribuită regiunii de frontieră analizate este caracterizată de o apropiere accelerată a relațiilor bilaterale româno-ucrainene care a făcut posibilă transformarea structurală a unității transfrontaliere. Totodată, factorii externi, precum decizia Federației Ruse de a invada Peninsula Crimeea și orașul Sevastopol, au cauzat o reacție în lanț din partea Uniunii Europene, care a decis sprijinirea constantă a Ucrainei. Acest lucru a fost resimțit și în unitatea transfrontalieră româno-ucraineană, care, de data aceasta, a primit o mai mare atenție din partea celor două state. În cele ce urmează, vom analiza momentele-cheie ale relației bilaterale româno-ucrainene în perioada menționată, influențele externe asupra unității transfrontaliere, precum și rolul pe care Politica Europeană de Vecinătate, prin mecanismele ei, l-a jucat în cooperarea transfrontalieră.

4.3.1. Contextul relațiilor bilaterale

Asumarea parcursului european al Ucrainei prin revolta poporului ucrainean, începută în noiembrie 2013, împotriva deciziei președintelui Viktor Ianukovici de a nu semna Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, a oferit o imagine clară asupra viitorului Ucrainei și asupra dorinței de integrare europeană a ucrainenilor. În acele momente, a devenit evident atât pentru Uniunea Europeană, în ansamblu, cât și pentru România, în particular, faptul că întărirea relațiilor de cooperare cu Ucraina reprezenta o necesitate.

---

[308] *Ibidem.*
[309] *Ibidem,* p. 9.

Totuși, principalul factor care a accelerat reapropierea relațiilor politice bilaterale dintre România și Ucraina a fost invazia Federației Ruse în Ucraina și anexarea Peninsulei Crimeea și a orașului Sevastopol, în februarie-martie 2014. Agresiunea Federației Ruse a stârnit valuri de nemulțumiri ale statelor membre ale Uniunii Europene, printre acestea aflându-se și România, care, prin vocea președintelui Traian Băsescu, a fost printre primele state care au condamnat acțiunile injuste ale Rusiei. Reacția statului român s-a concretizat și prin concentrarea politicii externe în vederea sprijinirii neîntârziate a Ucrainei și a sancționării statului rus pentru acțiunile sale. Atitudinea României a fost impulsionată de proximitatea conflictului, precum și de temerile cu privire la faptul că următoarea țintă a Federației Ruse ar putea fi țara noastră. Totuși, indiferent de motivele care au stat la baza reacției României în acele momente, faptul că ea și-a asumat un rol de susținător principal al Ucrainei a fost decisiv în reapropierea celor două state.

România a contribuit atât în interiorul NATO, cât și în cel al Uniunii Europene, în perioada analizată, la susținerea parcursului european al Ucrainei, conducând, după cum am arătat în cel de-al doilea capitol al lucrării, Fondul Voluntar Financiar de Asistență al NATO în vederea susținerii securității cibernetice a Ucrainei. Atitudinea României a dovedit maturitate politică și nu a rămas fără ecou în Ucraina, care s-a arătat mult mai deschisă spre cooperarea cu România. Apropierea dintre cele două state, după anul 2014, s-a concretizat prin deschiderea căilor de dialog la nivel oficial care au permis soluționarea sau măcar discutarea diferendelor punctuale care creaseră discordie, în perioada 2004-2014. Cu toate acestea, subiectul drepturilor minorității române din Ucraina nu a putut fi soluționat nici de trecerea timpului și nici de sprijinul acordat de România statului ucrainean, însă a fost urmărit în permanență de cele două state în cadrul întâlnirilor Comisiei interguvernamentale mixte româno-ucrainene privind protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale[310].

Bunele relații bilaterale au avut un impact direct și asupra unității transfrontaliere româno-ucrainene. Deschiderea reciprocă a celor doi actori internaționali a condus la încurajarea cooperării transfrontaliere, cu atât mai mult cu cât cele două state și-au îndreptat atenția către regiunile de frontieră. Acest fapt rezultă și din discuțiile dintre oficialii români și cei ucraineni în vederea deschiderii de noi puncte de trecere a frontierei în județul Maramureș (Sighetu Marmației – Biserica Albă și Valea Vișeului – Dilove)[311] și Tulcea (Isaccea – Orlovka)[312].

În această etapă a relațiilor bilaterale, în care presiunea internă asupra frontierei nu mai există, ci, din contră, cooperarea transfrontalieră este încurajată, etnicii minoritari români din Ucraina și cei ucraineni din România joacă un rol important în crearea unei simbioze a unității transfrontaliere. Dacă în perioada relațiilor bilaterale conflictuale, minoritățile naționale nu au acționat în vederea încurajării cooperării transfrontaliere din teama de a nu ridica suspiciuni în privința loialității acestora față de statele de care aparțin, odată ridicată presiunea conflictului, minoritățile naționale au început să creeze sau să reia conexiunile cu partea opusă a frontierei, comportându-se ca un liant al interacțiunii româno-ucrainene. Implicarea minorităților naționale a contribuit și la crearea unei simbioze a unității transfrontaliere, prin extinderea rețelelor transfrontaliere facilitată de cunoașterea limbii, a

[310] Ministerul Afacerilor Externe, „Discuții româno-ucrainene privind impulsionarea activității Comisiei interguvernamentale mixte privind protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale", https://www.mae.ro/node/53071, accesat la 11.09.2023.

[311] Radio România, „Deschiderea unui nou punct de trecere a frontierei cu Ucraina, la Valea Vișeului", 16.02.2015, https://www.rador.ro/2015/02/16/deschiderea-unui-nou-punct-de-trecere-a-frontierei-cu-ucraina-la-valea-viseului/, accesat la 11.09.2023.

[312] Poliția de Frontieră Română, „Vizita șefului Administrației Serviciului Frontierei de Stat a Ucrainei la sediul IGPF", 05.12.2018, https://www.politiadefrontiera.ro/ro/main/i-vizita-sefului-administratiei-serviciului-frontierei-de-stat-a-ucrainei-la-sediul-igpf-15056.html, accesat la 11.09.2023.

obiceiurilor și a comportamentului cetățenilor aflați de cealaltă parte a frontierei. Un exemplu în acest sens este reprezentat de Uniunea Ucrainenilor din România, organizație care promovează drepturile minorității ucrainene din România și care, începând cu anul 2016, facilitează întâlniri atât la nivelul autorităților publice locale, regionale sau centrale, cât și la nivelul actorilor privați, între partea ucraineană și partea română[313].

Relațiile bilaterale în perioada analizată au contribuit la modificarea tipologiei unității transfrontaliere din cea a coexistenței în cea a interdependenței. Prin sprijin, deschidere reciprocă și comunicare în momentele dificile prin care a trecut statul ucrainean începând cu anul 2014, unității transfrontaliere i-a fost ridicată presiunea care împiedica o cooperare solidă, fapt ce a permis intensificarea schimburilor economice și implementarea de proiecte comune.

4.3.2. Factori externi

În ceea ce privește factorii externi care au acționat asupra transformării structurale a unității transfrontaliere în perioada analizată, este important să menționăm agresiunea Federației Ruse în Ucraina. Acțiunile începute în februarie 2014, prin avansul așa-numitor „omuleți verzi" în Peninsula Crimeea, continuate de cucerirea întregului teritoriu al peninsulei, precum și a orașului-port Sevastopol, schimbarea administrației locale și regionale, urmate de recunoașterea oficială a anexării regiunilor menționate de către Duma de Stat a Federației Ruse, au avut urmări și în unitatea transfrontalieră analizată. Într-o primă etapă, haosul creat de acțiunile Rusiei a avut consecințe concretizate prin blocarea, pentru scurt timp, a cooperării transfrontaliere, ca urmare a introducerii legii marțiale pe teritoriul ucrainean. Totuși, odată cu ridicarea limitărilor impuse asupra frontierei, cooperarea transfrontalieră a continuat, însă într-o manieră reticentă. Conflictul inițiat de Federația Rusă a creat o stare de incertitudine în relațiile transfrontaliere, însă, partenerii româno-ucraineni au reușit să depășească momentele dificile și să reia cooperarea. Având în vedere reziliența la schimbare a unității transfrontaliere studiate de noi, reziliență care a fost dată de eliminarea stării conflictuale din relațiile bilaterale, schimburile economice, precum și cooperarea transfrontalieră au continuat să existe, atrăgând noi domenii de cooperare.

Pentru a identifica influențele Uniunii Europene asupra unității transfrontaliere în perioada studiată, vom urma același model, discutând despre prioritățile Comisiei Europene, apoi despre relația dintre statele membre și Ucraina. Perioada asupra căreia ne concentrăm în acest subcapitol este caracterizată de acțiunile Comisiei Juncker (2014-2019) precum și de cele ale comisiei conduse de Ursula von der Leyen, începând din 2019.

Prioritățile Comisiei Juncker s-au conturat în jurul ideii de întărire a Uniunii Europene printr-o dezvoltare echilibrată a statelor membre. Obiective precum „un nou impuls pentru locuri de muncă, creștere și investiții", „o piață unică digitală conectată" sau „o uniune economică și monetară mai profundă și echitabilă"[314] au configurat mandatul lui Juncker pe un trend de dezvoltare economică internă. În ceea ce privește politica externă a Comisiei Juncker, aceasta se concentrează în jurul celui de-al nouălea obiectiv, care își propune ca Uniunea Europeană să devină „un actor global mai puternic"[315] prin consolidarea sprijinului oferit statelor partenere din proximitatea frontierelor statelor

[313] Uniunea Ucrainenilor din România, „Activitatea UUR", https://uur.ro/activitate/, accesat la 11.09.2023.
[314] Comisia Europeană, „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of ht Regions: Commission Work Programme 2015 – A new start", https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0910, accesat la 11.09.2023.
[315] *Ibidem*.

membre. Totodată, Comisia Juncker își propune revizuirea Politicii Europene de Vecinătate[316], după lungul șir de critici pe care aceasta le-a primit din cauza incapacității de a preveni apariția conflictelor, precum cel din Ucraina. Obiectivul de revizuire, descris în cel de-al treilea capitol, a permis o abordare diferențiată a parteneriatelor cu statele membre, astfel încât instrumentele Politicii de Vecinătate să corespundă nevoilor cerințelor, dar și deschiderii statelor partenere. În ceea ce privește extinderea Uniunii Europene, în programul de lucru al Comisiei a fost specificat clar faptul că, până în anul 2019, nu va mai avea loc un nou val de aderare, însă negocierile în vederea îndeplinirii reformelor de aderare vor fi continuate cu statele din Balcanii de Vest[317].

Comisia Juncker, deși și-a concentrat eforturile în vederea consolidării și dezvoltării Uniunii Europene, a jucat un rol semnificativ în ceea ce privește aprofundarea relațiilor cu Ucraina. Prin revizuirea Politicii de Vecinătate, precum și prin angajamentul continuu față de Ucraina, Comisia a contribuit la dezvoltarea cooperării transfrontaliere româno-ucrainene, atrăgând statul ucrainean către o cooperare intensă cu statele membre.

Dacă facem referire la obiectivele Comisiei Europene conduse de Ursula von der Leyen, acestea continuă strategia de consolidare și dezvoltare a Uniunii Europene propusă de Juncker, punând însă un accent mai mare pe o dezvoltare sustenabilă, care să fie neutră din punctul de vedere al impactului asupra climei[318]. Politica externă a Comisiei von der Leyen, intitulată „O Europă mai puternică în lume”, urmărește creșterea rolului pe care Uniunea Europeană îl are în relația cu statele partenere, atât prin întărirea comerțului, cât și prin colaborarea în domeniul securității, al schimbărilor climatice sau al implementării de reforme pentru întărirea statului de drept[319]. Totuși, spre deosebire de predecesorul ei, Ursula von der Leyen nu face referire, în agenda sa pentru Uniunea Europeană, nici la cooperarea cu Ucraina sau cu alte state incluse în Parteneriatul Estic și nici la modalitățile de îmbunătățire a cooperării transfrontaliere. Însă, la fel ca în cazul colegiilor anterioare, nemenționarea cooperării cu statele nemembre din estul Europei nu înseamnă o lipsă de implicare în continuarea relațiilor cu aceste state. Ursula von der Leyen joacă un rol important în susținerea parcursului european al Ucrainei, precum și în sprijinirea, începând cu 24 februarie 2022, a independenței statului ucrainean.

Atât Comisia Juncker, cât și Comisia von der Leyen s-au concentrat mai mult pe consolidarea Uniunii Europene în ansamblul ei. Însă, întărirea acesteia nu poate fi făcută fără securizarea frontierelor externe sau fără cooperarea cu state nemembre. Cele două comisii care acoperă perioada analizată de noi au făcut pași concreți către susținerea parcursului european al Ucrainei, fapt ce a contribuit la o mai bună gestionare a proiectelor transfrontaliere comune româno-ucrainene, precum și la facilitarea cooperării. Acordul de Asociere, încheiat de Ucraina și Uniunea Europeană în anul 2014, a fost susținut constant de Juncker, acesta intrând în vigoare la 1 septembrie 2017. Documentul care pune bazele unei noi cooperări a Uniunii Europene cu Ucraina oferă perspective economice pentru ambele părți implicate. Prin prevederile Acordului de Asociere, statul ucrainean a fost admis în zona de liber schimb a statelor membre, obținând, în același timp, beneficii precum libera circulație pe teritoriul statelor membre, fără vize, pentru o perioadă de 90 de zile, sau încheierea acordului privind spațiul aerian comun, care oferea Ucrainei drepturi egale de zbor pe teritoriul Uniunii

316 *Ibidem.*
317 *Ibidem.*
318 Ursula von der Leyen, „A Union that strives for more. My agenda for Europe: Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024”, https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf, accesat la 11.09.2023.
319 *Ibidem.*

Europene cu cele ale statelor membre. Totodată, acest acord a transformat Uniunea Europeană în cel mai important partener comercial al Ucrainei în 2018 (UE reprezenta 42% din întregul volum comercial al Ucrainei[320]). Beneficiile aduse prin intrarea în vigoare a Acordului de Asociere au contribuit la consolidarea tipologiei de frontieră interdependentă prin diminuarea restricțiilor impuse frontierei de faptul că Ucraina nu este membră a Uniunii Europene.

Uniunea Europeană a rămas un partener de nădejde pentru Ucraina și după izbucnirea agresiunii la scară largă a Federației Ruse. Sprijinul Uniunii Europene, în valoare de aproximativ 77 de miliarde de euro până în prezent (octombrie 2023), materializat în forme variate, precum asistența economică, ajutor umanitar, susținere în domeniul protecției civile, sprijin pentru armata ucraineană, asistență pentru refugiați, protecția drepturilor copiilor, contribuții la reconstrucția regiunilor afectate sau susținerea urmăririi penale a crimelor de război[321], a ajutat Ucraina să reziste în fața agresiunii ruse. Pe lângă suportul material, ajutorul oferit în promovarea cauzei Ucrainei în lume a contribuit la atragerea de noi parteneri care să contribuie la rezistența ucraineană. În plan simbolic, Comisia Europeană, condusă de Ursula von der Leyen, a susținut Ucraina în obiectivul de a deveni stat membru al Uniunii Europene. Susținerea s-a concretizat prin avizul favorabil emis la data de 17 iunie 2022, în baza căruia Consiliul European a acordat Ucrainei statutul de candidat la Uniunea Europeană, în 23 iunie 2022.

4.3.3. Influența Politicii Europene de Vecinătate asupra frontierei româno-ucrainene

În perioada 2014-2022, unitatea transfrontalieră dintre România și Ucraina a fost implicată în trei programe operaționale comune, implementate prin intermediul Politicii de Vecinătate și al instrumentelor sale. În cele ce urmează, vom analiza *Programul Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2014-2020* și *Programul Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020*. Noutatea apărută în această perioadă este reprezentată de existența unui program care se concentrează strict asupra cooperării româno-ucrainene, fără implicarea unui alt stat.

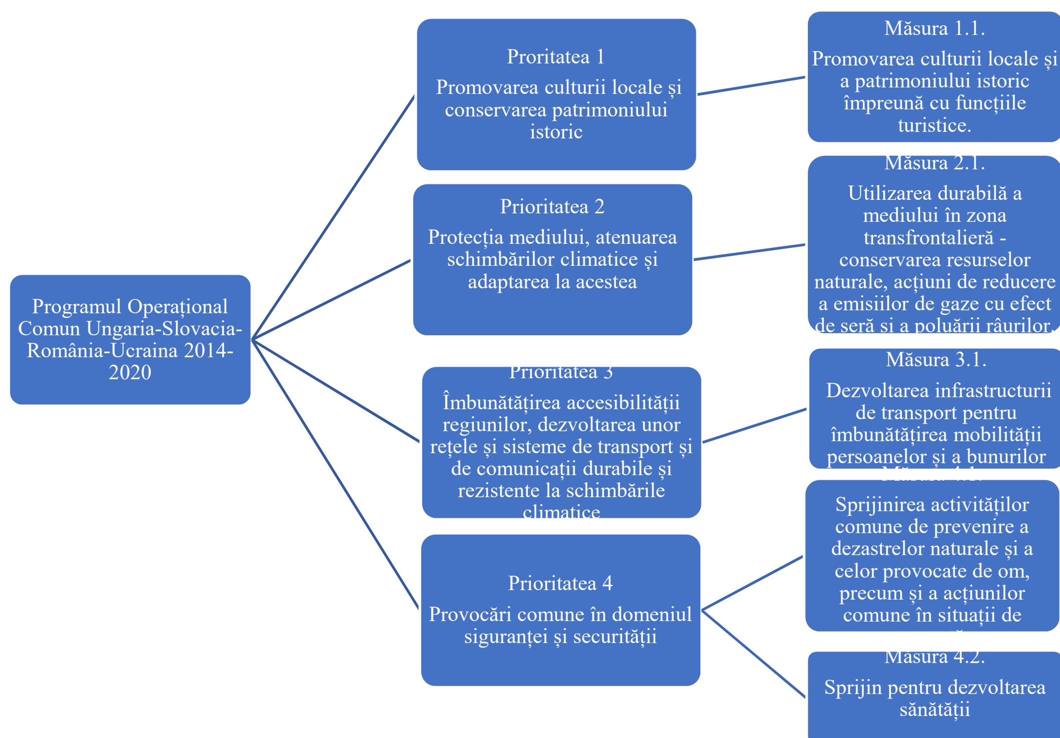
Programul Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2014-2020 urmărește continuarea cooperării dintre regiunile de frontieră comune ale celor patru state, integrând în zona de eligibilitate, așa cum este indicat în *Figura 6*, județele românești Maramureș și Satu Mare, oblasturile ucrainene Ivano-Frankivsk și Transcarpatia, județul Szabolcs-Szatmár-Bereg din Ungaria, districtele slovace Košický și Prešovský, alături de județul Suceava, oblastul Cernăuți și județul Borsod-Abaúj-Zemplén, ca regiuni adiacente. Regiunile eligibile împart un buget de 81.347.200 de euro, dintre care 73.952.000 de euro finanțați prin intermediul Instrumentului European de Vecinătate, iar 7.395.200 de euro reprezintă finanțarea proprie a statelor partenere implicate în program[322].

Prioritățile programului comun în perioada 2014-2020, descrise schematic în *Figura 10,* diferă față de precedentul cadru de finanțare tocmai pentru a se alinia Instrumentului European de Vecinătate lansat în anul 2014, în urma revizuirii Politicii Europene de Vecinătate. Noutatea constă în introducerea a două priorități care se concentrează pe promovarea culturii locale, pe conservarea patrimoniului istoric, precum și pe securitatea comună a statelor partenere. Aceste priorități au

[320] Parlamentul Uniunii Europene, „Trei țări vecine membre ale Parteneriatului estic: Ucraina, Republica Moldova și Belarus”, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/171/trei-tari-vecine-membre-ale-parteneriatului-estic-ucraina-republica-moldova-si-b, accesat la 11.09.2023.
[321] Consiliul European, „Solidaritatea cu Ucraina”, https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/, accesat la 11.09.2023.
[322] *Ibidem.*

capacitatea de a aduce mai aproape cetățenii din regiunile transfrontaliere și de a asigura o securitate sporită atât din punct de vedere al factorilor externi, cât și al fenomenelor naturale extreme. Alegerea acestor priorități s-a bazat pe analize ale programului precedent, precum și pe evaluarea nevoilor beneficiarilor din cele patru state[323].

Figura 10. Structura *Programului Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2014-2020*.



Sursă: Schemă proprie bazată pe informații de pe portalul de Cooperare Transfrontalieră Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2014-2020, https://huskroua-cbc.eu/about/programme-priorities.

Cei patru parteneri implicați în programul operațional comun au implementat, în perioada analizată, un număr de 78 de proiecte. Un lucru interesant identificat în urma analizei proiectelor implementate[324] este faptul că Ucraina a participat la toate proiectele din cadrul programului în calitate de partener sau lider de proiect, în timp ce România a participat la doar 39 de proiecte, Ungaria la 43 de proiecte, iar Slovacia la 38 de proiecte. Capacitatea Ucrainei, chiar și în plin conflict, de a accesa finanțări europene denotă dorința de dezvoltare a ucrainenilor, precum și o bună strategie la nivel central.

În ceea ce privește domeniile de implementare, în urma analizei proiectelor am constatat că sectorul provocărilor comune în domeniul siguranței a atras cele mai multe fonduri prin proiectele implementate, cu o sumă totală de 24,5 milioane de euro (8.550.022 pentru prevenirea dezastrelor și 15.985.837 pentru sănătate). Pe locul al doilea în clasamentul domeniilor finanțate se află protecția mediului, proiectele atrăgând suma de 17 milioane de euro, urmat de sectorul promovării patrimoniului cultural și de cel al îmbunătățirii accesibilității regiunilor, cu proiecte implementate în valoare de 14 milioane de euro, respectiv 10,6 milioane de euro. Observăm dorința celor patru state de

---

[323] European Neighbourhood Instrument, „Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine Cross-border Cooperation Programme 2014-2020”, https://huskroua-cbc.eu/documents/programme-documents, accesat la 11.09.2023.

[324] Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENI Cross Border Cooperation 2014-2020, „Financed projects database”, https://huskroua-cbc.eu/projects/financed-projects-database, accesat la 24.08.2023.

consolidare a securității regiunilor transfrontaliere. Protecția mediului și adaptarea regiunilor transfrontaliere la schimbările climatice s-au clasat pe locul al doilea în ceea ce privește suma alocată proiectelor, ceea ce evidențiază faptul că statele au înțeles importanța acestor sectoare, aliniindu-se obiectivelor europene.

În continuare, analizând *Programul Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020*, precizăm că acesta se adresează întregii unități transfrontaliere studiate de noi. După cum putem observa în *Figura 11*, regiunile eligibile includ, din România, județele Satu Mare, Maramureș, Suceava, Botoșani, Tulcea și, din Ucraina, oblasturile Transcarpatia, Ivano-Frankivsk, Cernăuți și Odessa. Zona acoperită are în total 8 022 042 de locuitori, dintre care 26% sunt parte a regiunii transfrontaliere române, iar 74% parte a regiunii transfrontaliere ucrainene[325].

Bugetul alocat programului este de 66 milioane de euro, din care contribuția Uniunii Europene, prin intermediul Instrumentului de Vecinătate, este de 60 milioane de euro, iar cofinanțarea celor două state este de 6 milioane de euro[326].

Figura 11. Regiunile eligibile în cadrul *Programului Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020*



Sursă: *Programul Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020*[327]

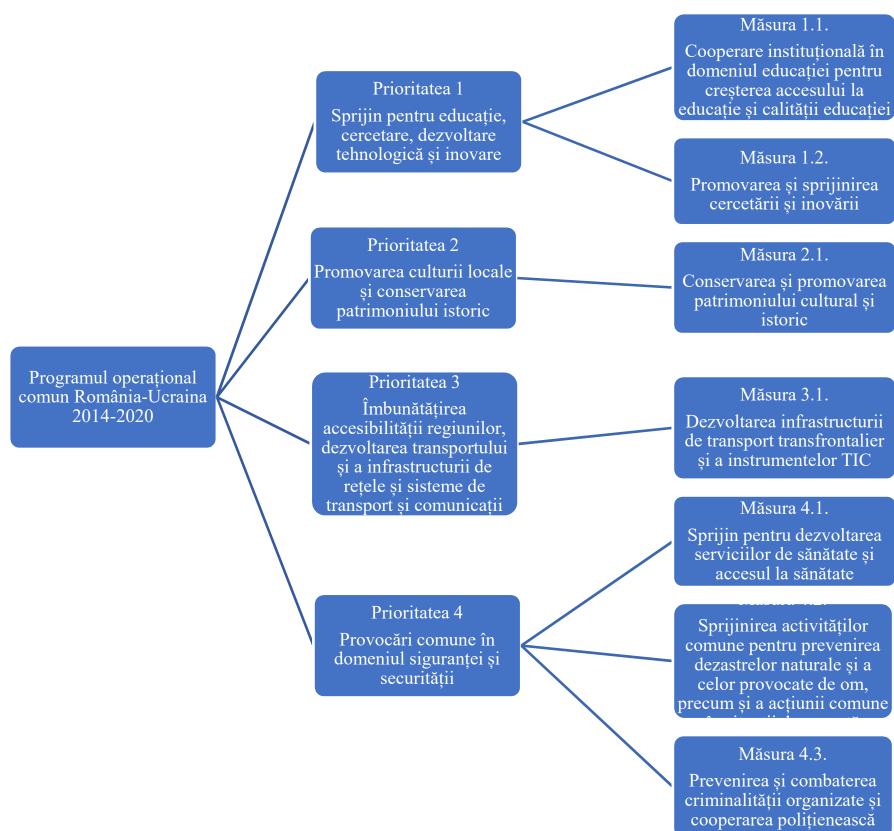
Prioritățile alese de cele două state pentru programul operațional comun, expuse schematic în *Figura 12*, urmăresc obiectivele Instrumentului European de Vecinătate, fiind adoptate în urma analizei nevoilor regiunilor implicate. Observăm că cele două state au diversificat domeniile de cooperare în această etapă, urmărind implementarea de proiecte în sectorul siguranței regiunilor de frontieră (prioritatea 4), în cel al creării infrastructurii necesare facilitării schimburilor transfrontaliere (prioritatea 3) și în domenii „soft”, precum cel al promovării culturii locale și a patrimoniului istoric (prioritatea 2) ori cel educațional (prioritatea 1). Introducerea celor două priorități legate de

[325] *Programul Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020*, https://ro-ua.net/images/Programme/0-Romania-Ukraine-JOP-approved1.pdf, accesat la 12.09.2023.
[326] *Ibidem.*
[327] *Ibidem.*

promovarea culturii locale și cooperarea în domeniul educației, cercetării și inovării denotă o deschidere din partea statelor partenere către implementarea de proiecte care să apropie cetățenii din unitatea transfrontalieră.

Dacă proiectele de infrastructură și de asigurare a securității sprijină mediul privat, dar și administrațiile publice locale sau regionale, proiectele în domeniul cultural sau educațional aduc cetățenii unității transfrontaliere împreună, facilitând familiarizarea culturală, precum și dezvoltarea comună a sistemului educațional. Un avantaj major al introducerii priorității legate de sistemul educațional este legat de posibilitatea de ajutorare a infrastructurii educaționale a minorității române din Ucraina. Statul român, prin organismele sale din regiunea transfrontalieră, are acum posibilitatea de a implica unități de învățământ cu predare în limba română din Ucraina în proiecte comune, care să le ajute în procesul de consolidare și dezvoltare.

Figura 12. Structura *Programului Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020*



Sursă: Schemă proprie bazată pe informații din documentul oficial „*Programul Operațional Comun România–Ucraina 2014-2020*”, https://ro-ua.net/images/Programme/0-Romania-Ukraine-JOP-approved1.pdf.

Rezultatele *Programului Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020* s-au concretizat prin finanțarea și implementarea unui număr de 69 de proiecte comune între cele două state partenere, dintr-un total de 196 de proiecte depuse. Cererile pentru proiectele „hard” au depășit suma alocată cu 150%, iar cele pentru proiectele soft cu 230%[328]. Numărul mare de proiecte depuse relevă dorința și

[328] România-Ucraina ENI-Cooperare transfrontalieră, „196 de proiecte depuse în cadrul programului de cooperare România-Ucraina 2014-2020”, https://ro-ua.net/ro/comunicare/noutati/196-196-de-proiecte-depuse-%C3%AEn-cadrul-programului-de-cooperare-rom%C3%A2nia-ucraina-2014-

nevoia cetățenilor din unitatea transfrontalieră de a coopera în vederea dezvoltării reciproce. În urma analizării proiectelor implementate, constatăm că interesul beneficiarilor s-a concentrat asupra accesării proiectelor care răspund provocărilor în domeniul siguranței și al securității (specifice priorității nr. 4), acest domeniu de cooperare atrăgând suma de 45,3 milioane de euro, concretizați în 35 de proiecte, majoritatea orientate către dezvoltarea serviciilor de sănătate. Proiectele specifice priorității legate de îmbunătățirea accesibilității regiunilor, dezvoltarea transportului și a infrastructurii de rețele și sisteme de transport și comunicații au prezentat, de asemenea, interes pentru beneficiari, prin intermediul acestei priorități fiind implementate cinci proiecte de infrastructură mare, care au însumat 9,9 milioane de euro. Proiectele implementate în conformitate cu prioritățile legate de sprijinirea educației, a cercetării, a dezvoltării tehnologice și a inovării, precum și promovarea culturii locale și conservării patrimoniului istoric au atras din bugetul total sumele de 5,1 milioane de euro, respectiv 5,4 milioane de euro. În total, au fost implementate 17 proiecte care vizau sectorul educațional și nouă proiecte care vizau promovarea culturii locale și conservarea patrimoniului.

În vederea evaluării rolului pe care proiectele implementate în cadrul *Programului Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020* l-au avut asupra cooperării transfrontaliere și pentru a înțelege măsura în care ele au contribuit la consolidarea tipologiei interdependente a unității transfrontaliere, am recurs la intervievarea unor reprezentanți ai autorităților regionale din România și Ucraina. Analizând răspunsurile primite am putut să conturăm o imagine de ansamblu asupra modului în care sunt percepute programele transfrontaliere de finanțare precum și asupra modalităților de implementare comună a proiectelor.

În ceea ce privește întrebarea legată de contribuția *Programului Operațional Comun România-Ucraina* la dezvoltarea regiunii din care fac parte, toți respondenții au fost de acord că programul menționat a contribuit la dezvoltarea economică și socială a regiunii. În această etapă, am identificat, totuși, o primă nemulțumire cu privire la programul la care facem referire. Reprezentantul Consiliului Județean Tulcea a evidențiat faptul că fondurile oferite prin programul comun „sunt simțitor mai mici în comparație cu cele din alte linii de finanțare".

Reprezentantul Consiliului Regional Transcarpatia, a subliniat modul în care fondurile europene obținute de Ucraina prin programul menționat nu contribuie doar la dezvoltarea regiunilor, ci și la „stabilirea de parteneriate, în primul rând, între oameni, organizații și instituții din cadrul programului, în scopul pregătirii viitoarelor proiecte transfrontaliere".

Atunci când ne referim la părțile pozitive ale programului analizat, urmărite prin întrebarea numărul 6 („care credeți că sunt părțile pozitive ale finanțării oferite de Uniunea Europeană prin Programul Operațional Comun România-Ucraina? Dar cele negative?"), patru respondenți evidențiază beneficiul oferit de sprijinirea desfășurării de activități în domenii pentru care nu există resurse financiare accesibile, în timp ce 3 respondenți pun accentul pe importanța prefinanțării, care permite demararea proiectelor majore pentru care altfel beneficiarii nu ar avea suficiente fonduri. O altă componentă pozitivă identificată este aceea că programul permite implementarea de proiecte de infrastructură mare care, în lipsa unei finanțări europene, nu ar putea fi inițiate.

2020?highlight=WyJiZW5lZmljaWFyaSIsImJlbmVmaWNpYXJ5IiwiYmVuZWZpY2lhcmllcyIsImJlbmVmaWNpYXJ5XHUyMDFkLiIsIlx1MjAxY2JlbmVmaWNpYXJ5XHUyMDFkIiwiYmVuZWZpY2lhcmlpIiwiYmVuZWZpY2lhcmlsb3IiLCJiZW5lZmljaWFyLWxpZGVyIiwiYmVuZWZpY2lhciIsImJlbmVmaWNpYXJ1bC1saWRlciIsInNwcmlqaW5pcmlpYmVuZWZpY2lhcmlsb3IiLCJiZW5lZmljaWFyZSIsImJlbmVmaWNpYXJpXHUyMDFjLiIsImJlbmVmaWNpYXJ1bHVpIl0=, accesat la 12.09.2023.

Principalele aspecte negative identificate de respondenți sunt reprezentate de birocrația excesivă și de procedurile îndelungate de raportare și audit, elemente care întârzie obținerea tranșelor de finanțare și, implicit, implementarea sau finalizarea proiectelor.

Întrebați dacă, din punctul lor de vedere, programul comun România-Ucraina a adus o îmbunătățire minoră, majoră sau nu a adus nicio îmbunătățire relațiilor dintre cele două state, șase dintre cei șapte respondenți au apreciat faptul că programul a adus o îmbunătățire majoră, fiind evidențiate soluționarea provocărilor comune a unității transfrontaliere, precum și acomodarea părții ucrainene cu implementarea de proiecte finanțate de Uniunea Europeană. Chiar mai mult, reprezentantul Consiliului Regional Transcarpatia a numit acomodarea autorităților ucrainene cu finanțarea europeană o „mică integrare în UE", lucru ce denotă importanța acestor mecanisme de finanțare ale Politicii Europene de Vecinătate și deschiderea față de integrarea Ucrainei în Uniunea Europeană. În ceea ce îl privește pe reprezentantul Consiliului Județean Tulcea, acesta nu a putut aprecia gradul de îmbunătățire adus de programul operațional comun în relațiile dintre România și Ucraina, însă a specificat că, la nivel local, între județul Tulcea și oblastul Odessa „relațiile de cooperare sunt foarte bune, cu legături strânse".

Interviurile aplicate au urmărit și identificarea impedimentelor din domeniul cooperării. Întrebați despre obstacolele detectate în procesul de implementare a proiectelor comune, șase respondenți au menționat pandemia de COVID-19, având în vedere restricțiile impuse de răspândirea virusului, restricții care au cauzat mutarea întâlnirilor echipei de proiect în mediul online, precum și alte schimbări neprevăzute. Un impediment actual al implementării proiectelor este reprezentat de agresiunea Federației Ruse în Ucraina, care a cauzat panică între parteneri și probleme tehnice. Reprezentantul Consiliului Regional Ivano-Frankivsk menționează problemele financiare cauzate de instaurarea legii marțiale pe teritoriul ucrainean, care a impus, implicit, interdicția de a transfera bani în străinătate, făcând astfel imposibile tranzacțiile dintre beneficiarii proiectelor. Un astfel de impediment este relatat și de reprezentanul Consiliului Județean Maramureș, care evidențiază cum, după izbucnirea conflictului, „partenerii din Ucraina au rămas cu datorii pe care nu le-au mai putut onora partenerului lider din România". Persoana intervievată din cadrul Consiliului Județean Tulcea a făcut o distincție între impedimente și provocări, identificând ca provocări pe care părțile implicate au reușit să le depășească diferențele legislative, practicile administrative și bariera lingvistică. Diferențele de curs valutar reprezintă un alt impediment menționat de respondenți, acestea datorându-se volatilității monedei ucrainene, precum și puterii reduse de cumpărare a hrivnei (moneda ucraineană).

Impactul agresiunii Federației Ruse în Ucraina asupra implementării proiectelor comune a reprezentat o altă întrebare a interviului aplicat. Răspunsurile colectate de partea română au relevat ca principale consecințe ale evenimentului menționat prelungirea și/sau amânarea proiectelor, problemele financiare ale părții ucrainene, diminuarea activităților în Ucraina, precum și adaptarea, pe alocuri, a proiectelor implementate la nevoile de război ale partenerilor ucraineni. Respondenții ucraineni s-au concentrat asupra experienței conflictului și a haosului creat în primele zile. Totuși, cei trei respondenți ucraineni au menționat că, datorită poziționării geografice și intensității scăzute a conflictului pe teritoriul regiunilor pe care le reprezintă, a fost posibilă identificarea de resurse în vederea continuării proiectelor accesate.

Analiza interviurilor denotă deschiderea celor două părți către cooperare, precum și către depășirea impedimentelor apărute în procesul de implementare a proiectelor. Consensul privind contribuția pozitivă a programului operațional comun la dezvoltarea economică și socială a regiunilor implicate reprezintă o validare a eficacității Politicii Europene de Vecinătate. Beneficiile adiționale

menționate de respondenți, cum ar fi crearea de parteneriate și conexiuni între instituțiile și cetățenii aflați de o parte și de alta a frontierei, precum și acomodarea Ucrainei cu finanțarea europeană subliniază importanța programului comun nu doar din punct de vedere financiar, ci și în ceea ce privește consolidarea colaborării transfrontaliere.

Impedimentele identificate în calea cooperării și aspectele tehnice negative evidențiază complexitatea cooperării transfrontaliere în unitatea studiată. Analiza relevă voința actorilor intervievați de a depăși obstacolele apărute în procesul de implementare a proiectelor. Mai mult, adaptarea proiectelor la realitățile create de conflictul din Ucraina și încercarea de ajutorare a părții ucrainene arată o reziliență conturată între beneficiari.

4.4. Regiunea de frontieră integrată

Ultimul model al interacțiunii dintre regiunile de frontieră, prezentat de Martinez, este cel al regiunilor de frontieră integrate. Această ultimă etapă de cooperare nu cunoaște nicio îngrădire politică, teritorială sau culturală[329]. Atingerea tipologiei regiunii de frontieră integrată presupune eliminarea tuturor diferendelor majore dintre cele două state implicate, precum și a barierelor politice ori legislative din calea liberei circulații a bunurilor, serviciilor și cetățenilor. Mai mult, Martinez recomandă cetățenilor, în această tipologie a regiunii de frontieră, să treacă de la ideea de naționalism la cea de internaționalism, cedând în mod voit o parte din suveranitatea teritorială în scopul dezvoltării comune a regiunilor[330].

Transformarea teritoriului propriu în teritoriu comun reprezintă ultimul grad de deschidere în cooperarea transfrontalieră. Autorul identifică o astfel de integrare cu precădere în Europa de Vest, în rândul statelor care fac parte din Uniunea Europeană[331], cu un nivel de dezvoltare similar și cu o experiență vastă în cooperarea transfrontalieră. Aceste lucruri le-au permis cetățenilor tranziția către internaționalism. Integrarea în Uniunea Europeană și adoptarea tuturor mecanismelor sale (inclusiv accederea în spațiul Schengen) aduc regiunile de frontieră ale statelor vecine mai aproape de tipologia regiunii integrate, deoarece, prin politicile sale, Uniunea Europeană reușește să reducă funcțiile frontierelor până la un nivel minim, creând o libertate totală în schimburile transfrontaliere.

O altă precondiție a apariției tipologiei regiunii de frontieră integrate este ca statele implicate în cooperare să fie stabile politic, sigure sub aspect militar și puternic dezvoltate economic[332]. Doar fiind asigurate atât din punct de vedere intern, cât și extern, regiunile de frontieră pot atinge gradul maxim de integrare.

Perspectiva regiunii de frontieră integrată propusă de Martinez oferă un exemplu al unei cooperări transfrontaliere ideale, în care statele implicate și-au soluționat diferendele ideologice sau disputele teritoriale, iar la momentul cooperării au fost capabile să transforme frontierele într-o chestiune simbolică. În astfel de cazuri, s-a trecut de la ideea conform căreia regiunile aflate la frontieră reprezintă o „periferie” în raport cu restul regiunilor la transformarea acestora într-un pol de dezvoltare economică, socială și culturală.

[329] Oscar J. Martinez, *op. cit.*, p. 9.
[330] *Ibidem.*
[331] *Ibidem.*
[332] *Ibidem.*

În cazul unității transfrontaliere româno-ucrainene, tipologia regiunii de frontieră integrată încă nu a fost atinsă și din această cauză nu vom putea aplica variabilele propuse anterior. Totuși, în această etapă vom oferi recomandări punctuale pentru îmbunătățirea relațiilor bilaterale, apropierea Ucrainei de statele membre și consolidarea rolului Politicii Europene de Vecinătate în unitatea transfrontalieră.

Relația bilaterală româno-ucraineană, după cum am observat și în subcapitolul anterior, este caracterizată de sprijin și deschidere către cooperare. Amplificarea suportului acordat de România statului ucrainean, atât la nivel politic, cât și la nivelul societății civile, odată cu invazia Federației Ruse din 24 februarie 2022, arată capacitatea sa de mobilizare și deschidere în momente de criză. Relația româno-ucraineană creată în interiorul societății civile, facilitată de ucrainenii care s-au refugiat în țara noastră din calea războiului, poate contribui la modificarea structurii unității transfrontaliere interdependente și la transformarea acesteia în unitate integrată. Totuși, existența subiectelor sensibile, precum cel al drepturilor minorității române din Ucraina sau situația combinatului de la Krivoi Rog, subiecte utilizate, după cum am observat, de politicieni și de mass-media în momente de disensiune, reprezintă un impediment politic în calea definitivării unității transfrontaliere integrate. În acest sens, recomandarea în vederea îmbunătățirii relațiilor bilaterale este reprezentată de încheierea unui consens cu privire la modul în care este tratată minoritatea română din Ucraina și la situația combinatului de la Krivoi Rog. Ucraina trebuie să ofere drepturi educaționale și politice depline minorității române din Ucraina, conform prevederilor europene în acest domeniu. Doar soluționând sensibilitățile relației bilaterale într-o manieră vizibilă și care să informeze fără echivoc cetățenii asupra celor convenite, cele două state vor putea contribui la crearea tipologiei de frontieră integrată.

Când vine vorba despre influențele externe, principalul factor care ar putea acționa asupra transformării unității transfrontaliere în tipologia integrată este reprezentat de încheierea conflictului din Ucraina și asigurarea frontierelor externe ale statului ucrainean. Existența unui conflict pe teritoriul ucrainean, după cum am putut observa și din analiza interviurilor expusă în subcapitolul anterior, nu permite deschiderea totală a frontierelor atât din considerente strategice, cât și din cauza menținerii legii marțiale, care creează anumite impedimente în calea cooperării. Totodată, menținerea conflictului contravine caracteristicilor propuse de Martinez pentru regiunile integrate. Atât timp cât statul ucrainean este sub asediu, precondiția stabilității militare iese din discuție. Doar finalizarea conflictului și securizarea frontierelor externe prin încheierea unui tratat cu Federația Rusă și Belarus de recunoaștere reciprocă a frontierelor sau prin garantarea frontierelor externe ale Ucrainei de către statele occidentale pot aduce în discuție apariția regiunii de frontieră integrate între România și Ucraina.

Într-un scenariu optimist, în care Ucraina reușește să își securizeze frontierele externe, Uniunea Europeană trebuie să continue angajamentul asumat față de integrarea europeană a Ucrainei. Acordarea statutului de membru al Uniunii Europene Ucrainei ar avea efecte imediate asupra regiunii transfrontaliere studiate, transformând-o din stadiul actual de interdependență într-o regiune integrată. Transformarea s-ar produce prin aplicarea mecanismelor interne ale Uniunii Europene care facilitează liberalizarea circulației persoanelor, a mărfurilor, a serviciilor și a capitalului, fără restricțiile din actuala formă de cooperare. Totodată, aderarea Ucrainei la Uniunea Europeană ar presupune creșterea gradului de dezvoltare economică a statului ucrainean, fapt ce ar facilita cooperarea transfrontalieră româno-ucraineană.

În situația în care integrarea europeană a Ucrainei întârzie după încheierea conflictului, Uniunea Europeană trebuie să vină cu noi modalități de integrare fără aderare. Aceste modalități vor putea fi facilitate de procesul de reconstrucție a statului ucrainean, proces la care, cu siguranță, statele membre ale Uniunii Europene vor participa. Pentru a fi eficiente în sprijinirea reconstrucției Ucrainei, statele membre pot acorda Ucrainei un statut special care să permită ridicarea barierelor legislative sau economice. Statutul special poate fi menținut în vederea reconstrucției Ucrainei și în continuarea sprijinului pentru implementarea reformelor necesare îndeplinirii *acquis*-ului comunitar.

Comisia Europeană are un rol important în scenariul propus de noi, deoarece ea va fi instituția care elaborează planul pentru aderarea la Uniunea Europeană sau pentru sprijinirea reconstrucției Ucrainei. În eventualitatea în care conflictul din Ucraina s-ar încheia până la sfârșitul anului 2024, Comisia von der Leyen ar putea continua procesul de aderare a Ucrainei la Uniunea Europeană, elaborând un plan separat pentru sprijinirea reconstrucției. Afirmația noastră se bazează pe sprijinul public acordat de Ursula von der Leyen Ucrainei și cetățenilor ucraineni încă de la începutul conflictului. Chiar și în situația în care agresiunea Federației Ruse în Ucraina se va încheia în timpul mandatului unei noi Comisii Europene, apreciem că planul de reconstrucție va fi totuși elaborat, având în vedere suportul statelor membre, însă în ceea ce privește procesul de aderare a Ucrainei la Uniunea Europeană nu se pot emite supoziții în acest moment. Chiar dacă procesul de negociere în vederea aderării Ucrainei la Uniunea Europeană a fost deschis în decembrie 2023, nu se poate pune în discuție un interval de timp în acest moment datorită situației dificile prin care trece statul ucrainean.

Cât despre Politica de Vecinătate a Uniunii Europene, considerăm necesară completarea sa prin introducerea unei componente care să se concentreze strict asupra întăririi frontierelor externe, precum și prin integrarea unei dimensiuni legate de reconstrucția Ucrainei. În contextul conflictului din Ucraina, este nevoie ca mecanismele de securizare a frontierelor externe ale Uniunii Europene să fie întărite pentru a reduce efectele nefaste ale războiului asupra statelor membre. Totodată identificarea unei modalități prin care mecanismele deja existente pot contribui la reconstrucția Ucrainei va evidenția nevoia dar și eficiența unei astfel de politici la nivelul statelor membre și a celor partenere. Amplificarea rolului Politicii Europene de Vecinătate poate fi realizată prin revizuirea particulară a Parteneriatului Estic prin obiective de securizare a statelor est-europene sau prin revizuirea generală a politicii de vecinătate. Modificările pot fi făcute urmând procesul de revizuire a Politicii de Vecinătate din anul 2015, survenit în urma izbucnirii conflictului din sudul Ucrainei și a criticilor legate de incapacitatea sa de a crea un climat de securitate la frontierele externe ale Uniunii Europene. Un nou format al Politicii de Vecinătate ar favoriza cooperarea transfrontalieră româno-ucraineană, deoarece ambele părți ar fi interesate de intensificarea numărului de proiecte implementate (partea ucraineană – din motive lesne de înțeles, iar partea română – fie din altruism, fie din interese economice), în vederea sprijinirii statului ucrainean. Acest scenariu ar putea avea efecte asupra evoluției tipologiei unitătii transfrontaliere, amplificarea cooperării conducând la consolidarea sinergiei regiunilor aflate de o parte și de alta a frontierei.

Este important să menționăm că recomandările propuse, privite individual, nu au capacitatea de a crea unitatea transfrontalieră integrată în cazul studiat de noi. Totuși, împreună, ele pot efectua modificarea structurală a unității. Însă, recomandările depind de încetarea agresiunii Federației Ruse în Ucraina. Atât timp cât conflictul se menține, România, în calitate de stat vecin, și Uniunea Europeană, ca partener principal al Ucrainei, trebuie să continue să sprijine poporul ucrainean prin orice mijloace. De acest sprijin depind securitatea întregii regiuni, precum și perspectivele de extindere a Uniunii Europene.

4.5. Analiza comparativă a regiunilor transfrontaliere

Odată finalizată descrierea tipologiilor regiunilor de frontieră propuse de Martinez, precum și analiza variabilelor introduse, este necesară compararea acestora, pentru a identifica rolul pe care Politica de Vecinătate a Uniunii Europene l-a avut în modificările unității transfrontaliere. Ținând cont de faptul că, după inițierea cooperării transfrontaliere, regiunile încadrate în unitatea transfrontalieră au fost deschise către cooperare, actorii publici și privați dorind consolidarea cooperării, în analiza noastră, vom lua în considerare numărul de proiecte implementate în comun în diferitele tipologii de regiune transfrontalieră, bugetele acordate prin instrumentele Politicii de Vecinătate, precum și rezultatele acesteia.

Tipologia regiunii de frontieră alienată, atribuită perioadei 1991-2004, după cum am putut observa, nu a permis inițierea cooperării transfrontaliere. Neîncrederea reciprocă a liderilor politici români și ucraineni, precum și pretențiile teritoriale emise de anumiți politicieni români au transformat ceea ce putea reprezenta inițierea unor bune relații de colaborare într-o relație conflictuală care a caracterizat anii 1990. Relațiile bilaterale tensionate, precum și sensibilitatea unității transfrontaliere la factorii externi au impus frontierelor funcții care securizau teritoriile celor două state. La acest efect a contribuit și lipsa de viziune asupra cooperării a cetățenilor din interiorul unității transfrontaliere, care erau preocupați, în acele momente de tranziție către un regim democratic, mai mult de propria supraviețuire decât de cooperarea cu statul vecin.

Un alt motiv care a condus la inexistența cooperării este reprezentat de poziționarea geografică a regiunilor de frontieră, care a cauzat o lipsă de interes din partea autorităților centrale ale ambelor state față de dezvoltarea acestor regiuni. Ceea ce vrem să evidențiem este faptul că, în perioada în care disputele teritoriale au marcat relațiile bilaterale dintre cele două state, regiunile de frontieră au fost lăsate voit subdezvoltate, în scopul scăderii atractivității acestora, precum și al îngreunării accesului, în eventualitatea unui conflict armat.

Diferențele dintre regiunile de frontieră româno-ucrainene au contribuit la lipsa de cooperare. Fără a fi incluse într-o strategie comună de dezvoltare, în funcție de nevoile și oportunitățile reciproce, regiunile au dezvoltat economii bazate pe sectoare diferite, care nu aveau legătură între ele. Economia regiunii de frontieră a României era bazată, la acea vreme, preponderent pe agricultură, exploatarea lemnului și activități industriale în domenii precum industria alimentară, prelucrarea lemnului (într-o mică măsură, acesta fiind, de obicei, exportat în formă brută), construcția de nave și componente navale și industria textilă[333]. În schimb, regiunea de frontieră a Ucrainei avea o economie bazată într-o mare măsură pe servicii de transport și turism, servicii care aduceau o valoare adăugată semnificativă economiei regionale. Mai mult, regiunile Odessa și Ivano-Frankivsk și-au dezvoltat economia locală prin investiții în industria alimentară, chimică și electrică. Sectorul agricol din regiunile aflate la frontiera Ucrainei cu România a rămas subdezvoltat din cauza lipsei de organizare în întreprinderi mari și a concentrării tuturor resurselor financiare în cadrul întreprinderilor mici, care nu dispuneau de suficienți bani pentru a-și proteja culturile împotriva dăunătorilor sau a condițiilor meteo[334]. Singurul domeniu comun al celor două regiuni de frontieră care ar fi putut contribui la dezvoltarea economică este cel al turismului, însă subfinanțarea acestuia în ambele state, lipsa infrastructurii

[333] Marcela Slusarciuc, *op. cit.*
[334] *Ibidem.*

rutiere care să lege regiunile turistice aflate de-a lungul frontierei comune, precum și slaba dezvoltare a sectorului HORECA au eliminat orice perspective de cooperare în sectorul menționat. Diferențele dintre regiunile de frontieră au făcut dificile schimburile economice. Lipsa ideii de unitate transfrontalieră, așa cum am definit-o în cadrul primului capitol, precum și lipsa de deschidere a cetățenilor înspre cooperare la nivel macroeconomic au menținut un *statu-quo*, fără a crea premisele unei cooperări. Rolul Uniunii Europene în această etapă s-a concretizat prin susținerea separată a celor două state în procesul de tranziție, însă ea nu și-a îndreptat atenția către apropierea dintre România și Ucraina, neavând acest obiectiv.

Trecerea dinspre tipologia de frontieră alienată către tipologia de frontieră coexistentă a coincis cu o relație bilaterală româno-ucraineană relativ bună, caracterizată de reușita încheierii *Tratatului de bună vecinătate și cooperare*, precum și a *Tratatului privind regimul frontierei de stat româno-ucrainene, colaborarea și asistența mutuală în problemele de frontieră*. Procesul de negociere pentru încheierea celor două tratate, deși dificil din cauza faptului că ele își urmăreau propriile interese, a reușit crearea unei legături fragile care să înlocuiască relațiile conflictuale. La dispariția relației conflictuale au contribuit și factori precum delimitarea frontierei comune și recunoașterea reciprocă a frontierelor, elemente care au asigurat ambele state de imposibilitatea unui atac dinspre țara vecină.

În etapa menționată, nici România, nici Ucraina nu și-au concentrat atenția asupra cooperării transfrontaliere, concept care nu era cunoscut atât de bine în estul Europei, la începutul anilor 2000. Totuși, în anul 2004, prin adoptarea la nivel european a Politicii de Vecinătate, care a propus o abordare inovativă de apropiere între state prin intermediul cooperării transfrontaliere și care a inclus atât România, cât și Ucraina în mecanismele sale, a fost inițiată cooperarea dintre regiunile aflate de o parte și de alta a celor două state. Inițierea cooperării s-a realizat prin intermediul *Programului de Vecinătate România-Ucraina 2004-2006*, care a identificat nevoile comune și a finanțat proiecte de care ambele părți au avut nevoie. Existența cooperării transfrontaliere româno-ucrainene a depășit limitele tipologiei unității transfrontaliere alienate, facilitând apariția tipologiei coexistente.

Manifestarea tipologiei unității transfrontaliere coexistente s-a întins pe o perioadă de zece ani, din 2004 până în 2014, fiind facilitată de apariția Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene și a mecanismelor ei, precum și de eliminarea posibilității unui conflict armat între România și Ucraina. Totuși, inițierea cooperării nu a soluționat diferendele existente între cele două state. Evenimente precum construcția canalului Bâstroe, eșecul negocierilor privind delimitarea zonei economice continentale din Marea Neagră și apariția subiectului drepturilor minorității române din Ucraina au avut consecințe majore asupra relațiilor politice bilaterale, care s-au răcit odată cu anul 2008. În ciuda răcirii relațiilor politice, comportamentul celor două regiuni transfrontaliere care fac parte din unitatea transfrontalieră studiată de noi nu s-a schimbat. Cooperarea inițiată în anul 2004 a continuat, fiind sprijinită de introducerea Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat și a obiectivelor sale. Lansarea, în anul 2007, a două noi programe de cooperare în care cele două state au fost implicate a contribuit la consolidarea cooperării, precum și la facilitarea schimbului de experiență între acestea. Includerea cooperării transfrontaliere româno-ucrainene în programe comune cu alte state a ajutat la menținerea unui nivel constant al cooperării, precum și la majorarea finanțării proiectelor. *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013* a avut o finanțare cu mult mai mare față de *Programul de Vecinătate România-Ucraina 2004-2006*, însă numărul de proiecte a fost de doar 139, față de 147 implementate în perioada 2004-2006. Deși bugetele sunt mai mari, cu fiecare cadru financiar multianual, numărul de proiecte se află în scădere, fiind finanțate acele proiecte care

își asumă un impact mai mare asupra unității transfrontaliere. Asumarea implementării de proiecte mari relevă încrederea reciprocă căpătată de parteneri, încredere care nu a fost diminuată de contextul relațiilor bilaterale.

În această perioadă, observăm că factorul extern, reprezentat de Uniunea Europeană, sprijină constant cooperarea transfrontalieră prin intermediul Politicii de Vecinătate, iar cetățenii unității transfrontaliere sunt deschiși către implementarea de proiecte în comun. Totuși, acest fapt nu a facilitat transformarea tipologiei unității transfrontaliere, deoarece a lipsit contextul favorabil al relațiilor politice bilaterale.

Odată cu invazia Federației Ruse în Peninsula Crimeea, în anul 2014, climatul politic bilateral s-a modificat. România a devenit principalul susținător al Ucrainei, condamnând agresiunea rusă și făcând lobby pentru statul ucrainean în forurile internaționale. Apropierea accelerată dintre cele două state, cauzată de factorul extern reprezentat de Federația Rusă, coroborată cu lansarea unui nou cadru de cooperare prin intermediul Instrumentului European de Vecinătate, cadru care includea finanțarea unui program în integralitate concentrat pe cooperarea transfrontalieră româno-ucraineană, a facilitat tranziția către o nouă tipologie a unității transfrontaliere, și anume cea interdependentă.

Perioada atribuită tipologiei de frontieră interdependentă se suprapune cu perioada de maturitate a relațiilor politice bilaterale româno-ucrainene. Partenerii, apropiați de situația nefastă a anexării unor regiuni din teritoriul ucrainean, au fost capabili să comunice în vederea soluționării nemulțumirilor reciproce. Analiza interviurilor cu reprezentanți ai autorităților regionale din unitatea transfrontalieră relevă o maturitate a relațiilor dintre beneficiarii finanțării europene, evidențiată prin disponibilitatea soluționării impedimentelor de ordin legislativ, lingvistic sau financiar. Adaptarea beneficiarilor la condițiile impuse de pandemia de COVID-19 reprezintă o altă dovadă a experienței acumulate în anii de cooperare, precum și a înțelegerii beneficiilor pe care le aduc proiectele comune.

Contextului politic bilateral favorabil i s-a adăugat strânsa colaborare a Ucrainei cu Uniunea Europeană, aceasta din urmă fiind determinată de doi factori. Primul constă în perturbarea securității în regiune provocată de anexarea ilegală de către Federația Rusă a regiunilor din sudul statului ucrainean. Cel de-al doilea factor l-a reprezentat semnarea de către Ucraina a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, după protestele masive ale cetățenilor ucraineni. Atât relația bilaterală româno-ucraineană, cât și colaborarea Ucrainei cu Uniunea Europeană au creat premisele unei mai bune aplicări a instrumentelor Politicii Europene de Vecinătate în unitatea transfrontalieră.

Un aspect pe care l-am observat în perioada de finanțare 2014-2020 constă în capacitatea de adaptare a Politicii Europene de Vecinătate la contextul regional. După cum se poate observa și în *Tabelul 3*, spre deosebire de cadrul financiar anterior, în care cele mai multe proiecte implementate s-au conturat în jurul dezvoltării economice a regiunilor implicate, în perioada 2014-2020, beneficiarii din unitatea transfrontalieră au atras cele mai mari sume în vederea implementării de proiecte în domeniul siguranței cetățenilor din unitatea transfrontalieră. Acest lucru a fost facilitat și de faptul că alocarea pentru domeniul siguranței și securității a fost cea mai mare atât în cadrul *Programului Operațional Comun România-Ucraina*, cât și în cel dintre Ungaria, Slovacia, România și Ucraina. Schimbarea de direcție în implementarea proiectelor reflectă o abordare concentrată asupra nevoilor stringente ale zonelor de frontieră, dar și o adaptare la noile provocări regionale.

Tabelul 3. Clasificare a domeniilor de implementare a proiectelor comune

	Perioada de finanțare 2007-2013		Perioada de finanțare 2014-2020	
	Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova	**Programul Operațional Ungaria-Slovacia-România-Ucraina**	**Programul Operațional Comun România-Ucraina**	**Programul Operațional Ungaria-Slovacia-România-Ucraina**
Domenii de implementare a proiectelor	Dezvoltare economică (60.3 mil. euro)	Creșterea siguranței frontierelor (20,5 mil. euro)	Provocări comune în domeniul securității (45.3 mil. euro)	Provocări comune în domeniul securității (24.5 mil. euro)
	Mediu și pregătire pentru situații de urgență (43.7 mil. euro)	Îmbunătățirea calității mediului (18,5 mil. euro)	Îmbunătățirea accesibilității regiunilor (9.9 mil. euro)	Protecția mediului (17 mil. euro)
	Activități „people to people„ (9.9 mil. euro)	Dezvoltare economică (13,2 mil. euro)	Promovarea patrimoniului cultural (5.4 mil. euro)	Promovarea patrimoniului cultural (14 mil. euro)
	-	Activități „people to people„ (10,9 mil. euro)	Sprijinirea educației, a cercetării, a dezvoltării tehnologice și inovării (5.1 mil. euro)	Îmbunătățirea accesibilității regiunilor (10.6 mil. euro)

Sursă: Creație proprie

Chiar dacă observăm un context favorabil al relațiilor bilaterale româno-ucrainene, precum și un sprijin puternic al Uniunii Europene față de apropierea Ucrainei de statele membre, unitatea transfrontalieră nu poate, în această etapă, să efectueze tranziția către tipologia integrată, din cauză că există încă bariere de ordin legislativ care împiedică liberalizarea totală a frontierei comune. Aceste bariere ar putea fi depășite doar prin aderarea Ucrainei la Uniunea Europeană. Totuși, din cauza agresiunii Federației Ruse a Ucrainei, perspectivele pe termen scurt și mediu de transformare a tipologiei transfrontaliere au dispărut. Cu toate acestea, pe termen lung, odată cu finalizarea războiului, odată cu reconstrucția Ucrainei și integrarea acesteia în Uniunea Europeană, posibilitatea tranziției către tipologia de frontieră integrată rămâne deschisă.

În vederea evidențierii principalelor caracteristici ale celor patru tipologii ale unității de frontieră analizate și a corelării acestora cu rezultatele analizei noastre, am realizat o sinteză care descrie principalele rezultate obținute, menționate în cadrul acestui subcapitol.

Figura 13. Sinteza rezultatelor cercetării

Caracteristicile oferite de Martinez	Rezultatele cercetării noastre
Regiunea transfrontalieră <u>înstrăinată</u>: o disensiuni în relațiile bilaterale ale statelor vecine; o inexistența schimburilor transfrontaliere; o antagonizarea cetățenilor care conviețuiesc în regiunile frontaliere;	**Regiunea transfrontalieră <u>înstrăinată</u> – perioada 1991-2004:** o declarații agresive; o conflict politic bilateral; o sensibilitate a unității transfrontaliere la factorii externi; o reticență a cetățenilor din interiorul unității transfrontaliere; o UE nu a influențat cooperarea transfrontalieră;
Regiunea transfrontalieră <u>coexistentă</u>: o conflict redus la un nivel minim; o persistă anumite diferende; o statele delimitează frontiera comună – nu și resursele comune; o frontiera devine linie de demarcare teritorială și nu linie de apărare;	**Regiunea transfrontalieră <u>coexistentă</u> – perioada 2004-2014:** o relațiile bilaterale: - stabile (2004-2008) - ruptură (2008-2014) o statele urmăresc propriile interese și nu cooperarea; o acomodare a unității transfrontaliere la factorii externi; o oscilații ale Ucrainei între Est și Vest; o apariția Politicii Europene de Vecinătate; o inițierea cooperării transfrontaliere;
Regiunea transfrontalieră <u>interdependentă</u>: o relații bilaterale bune, fără dispute majore; o există cooperare transfrontalieră; o statele susțin cooperarea; o existența unei legături simbolice între regiuni; o nivel de dezvoltare egal vs. dezvoltare asimetrică;	**Regiunea transfrontalieră <u>interdependentă</u> – perioada 2014-2022:** o apropiere accelerată a relațiilor bilaterale; o deschiderea reciprocă față de cooperarea transfrontalieră; o stabilitate a unității transfrontaliere în fața factorilor externi; o Comisia Europeană își concentrează atenția asupra Ucrainei; o PEV își accentuează rolul în unitatea transfrontalieră; o apar noi domenii de finanțare, bugete mai mari; o colaborare eficientă între beneficiari și parteneri; o număr crescut de proiecte implementate;
Regiunea transfrontalieră <u>integrată</u>: o între state nu există îngrădire politică, teritorială sau culturală; o diferendele sunt eliminate;	**Regiunea transfrontalieră <u>integrată</u> - nu este cazul regiunii transfrontaliere româno-ucrainene:** o încheierea conflictului din Ucraina;

o liberă circulație a bunurilor, serviciilor și cetățenilor; o trecere de la ideea de naționalism la cea de internaționalism; o cedare voită a suveranității teritoriale în scopul dezvoltării comune; o caracteristică a cooperării din interiorul Uniunii Europene;	o continuarea relațiilor bilaterale existente; o soluționarea diferendelor rămase; o asigurarea frontierelor externe ale statului ucrainean; o aprofundarea mecanismelor de cooperare; o continuarea susținerii UE oferite Ucrainei prin aderarea Ucrainei la UE sau aprofundarea procesului de „integrare fără aderare”;

Sursa: Creație proprie

Concluzii

Cercetătorii domeniului cooperării transfrontaliere au devenit din ce în ce mai interesați de contribuția Politicii Europene de Vecinătate la consolidarea securității statelor partenere ale Uniunii Europene, încercând să ofere răspunsuri cu privire la modul în care această politică conduce la siguranța frontierelor externe ale statelor membre. Într-o perioadă în care securitatea Europei de Est este amenințată de reapariția tendințelor imperialiste ale Federației Ruse, mecanismele europene care facilitează cooperarea și conțin componenta securizării frontierei capătă o importanță majoră. Această importanță derivă din dorința de a înțelege modul în care Politica Europeană de Vecinătate poate asigura securitatea și stabilitatea frontierelor externe ale Uniunii Europene în fața unei agresiuni militare aflate în imediata proximitate, precum și a instabilității politice sau economice a statului cu care este împărțită frontiera.

În acest context, cooperarea transfrontalieră dintre România și Ucraina, inițiată și modelată de mecanismele Politicii Europene de Vecinătate, devine un subiect de maximă însemnătate, ea putând explica transformările unității transfrontaliere, precum și stabilirea unui grad sporit de siguranță și stabilitate, în ciuda momentelor dificile prin care trece statul ucrainean. Lucrarea noastră aduce în discuție rolul anumitor factori care generează efecte structurale asupra fiecărei tipologii de frontieră analizate prin intensificarea cooperării transfrontaliere. Acțiunile factorilor identificați asupra cooperării influențează deschiderea unității transfrontaliere către schimbare. Acest lucru presupune analiza individuală a factorilor pe care i-am identificat ca fiind esențiali și a manierei în care aceștia acționează simultan asupra cooperării transfrontaliere, crescând numărul de proiecte implementate sau schimburile economice, tehnologice sau culturale și contribuind la evoluția unității transfrontaliere studiate.

Progresul regiunilor de frontieră aduce avantaje semnificative pentru toate părțile implicate și contribuie la promovarea dezvoltării și a stabilității regionale. Totuși, dezvoltarea regiunilor nu se produce de la sine, ci reprezintă suma acțiunilor factorilor care acționează din afara lor și care angrenează cetățenii din interiorul acestora în cooperare. Pentru a sublinia acest aspect, ne vom concentra asupra obiectivelor pe care le-am urmărit în cadrul acestei lucrări, evidențiind modul în care, pe parcursul cercetării noastre, am reușit să le atingem.

Obiectivele lucrării, conturate în jurul analizării, al identificării și al explicării principalilor factori care au influențat evoluția tipologiilor de frontieră româno-ucrainene, construite cu scopul de a evidenția procesele complexe care au definit interacțiunea din interiorul unității transfrontaliere, au fost atinse, iar în cele ce urmează vom formula concluziile la care am ajuns în urma analizei.

Primul obiectiv al lucrării, concentrat pe analiza evoluției relațiilor bilaterale dintre România și Ucraina în perioada 1918-2022, a condus la identificarea evenimentelor care și-au pus amprenta asupra cooperării transfrontaliere. Ținând cont de faptul că relațiile dintre state reprezintă un element-cheie al procesului de cooperare transfrontalieră, având capacitatea de a amplifica sau a împiedica cooperarea, am identificat ca momente marcante principale anexarea Bucovinei de Nord, Basarabiei, Ținutului Herța, Hotinului, Cetății Albe, Chiliei și Ismailului de Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste, în anul 1940, și transferul lor către RSS Ucraineană și, respectiv, RSS Moldovenească. În

strânsă legătură cu aceste evenimente se află și modul în care au fost tratați românii din teritoriile anexate de sovietici, amintind, la acest capitol, cazul sumbru al masacrului de la Fântâna Albă.

Subiectul „rupturilor” teritoriului României Mari a fost readus în discuție la momentul inițierii relațiilor bilaterale dintre România și Ucraina, în 1991, transformând ceea ce ar fi putut să fie o relație de bună vecinătate într-una conflictuală. Tema anexării teritoriilor menționate a fost utilizată drept unealtă politică de către decidenții români, pentru a atrage cât mai mulți votanți sau pentru a ataca opoziția. Această afirmație este justificată de diferența de atitudine față de Ucraina, căreia îi se cereau teritorii, comparativ cu Republica Moldova, urmașă a RSS Moldovenești, în a cărei componență a intrat teritoriul basarabean, dar față de care nu s-au emis pretenții teritoriale. Dacă liderii români de la acea vreme doreau chiar atât de mult refacerea României Mari, ar fi emis pretenții teritoriale și asupra Republicii Moldova sau ar fi făcut demersuri pentru unirea cu aceasta. Acest lucru nu s-a întâmplat, teritoriile Republicii Moldova fiind recunoscute imediat după proclamarea independenței acesteia.

Discursul împotriva Ucrainei, discurs adoptat, la începutul anilor 1990, chiar și de Parlamentul României, prin care se emiteau pretenții teritoriale, nu s-a concretizat. Statul român nu a luat măsuri în vederea recuperării teritoriilor pierdute în anul 1940. Acest lucru ne face să credem că atitudinea asumată de liderii politici în relația cu Ucraina la acea vreme nu era altceva decât o încercare de a câștiga capital politic, pe plan intern, prin promisiuni de reîntregire a țării și refacere a României Mari. Totuși, din perspectivă neorealistă, putem explica acțiunile României de la începutul anilor 1990 drept o încercare de a se impune ca puterea dominantă în regiune, amenințând un stat aflat în plin proces de tranziție spre democrație. Chiar dacă evenimentele petrecute la începutul anilor 1990 au rămas la nivel declarativ, incisivitatea cu care a fost promisă recuperarea teritoriilor parte din statul ucrainean, acuzele la adresa Ucrainei, precum și asumarea din partea instituțiilor statului român a misiunii de recuperare a teritoriilor au creat o stare conflictuală în relațiile bilaterale, care nu a permis inițierea cooperării transfrontaliere.

Un alt eveniment de importanță majoră este reprezentat de înaintarea României dincolo de Nistru, în timpul celui de-Al Doilea Război Mondial, culminând cu asediul Odessei, al Sevastopolului, al Crimeii și al altor obiective strategice de pe teritoriul RSS Ucrainene. Dacă intrarea în componența RSS Ucrainene a teritoriilor anexate din România Mare a transformat poporul ucrainean într-un „inamic al idealului național” al românilor, avansul trupelor române și luptele purtate pe teritoriul ucrainean au făcut ca România să fie văzută drept dușman al ucrainenilor. Acest lucru a alterat percepția reciprocă a cetățenilor celor două state, îngreunând consensul politic și, implicit, inițierea cooperării.

Cedarea Insulei Șerpilor de către politicienii români, în anul 1948, și intrarea acesteia în componența Ucrainei au avut, de asemenea, repercusiuni asupra relațiilor bilaterale. Subiectul „bucății de stâncă”, așa cum a fost denumită de presa anilor 2000, a devenit prioritar în delimitarea zonelor economice exclusive din Marea Neagră. Soluționarea cazului la Curtea Internațională de Justiție de la Haga, care a dat câștig de cauză României, a contribuit la ruptura în relațiile bilaterale, în anul 2008.

Observăm, mai sus, câteva momente-cheie din istoria relațiilor dintre România și Ucraina care au avut o influență majoră asupra relațiilor bilaterale, după căderea regimului comunist. Identificarea și analizarea acestor evenimente au jucat un rol important în determinarea stadiului actual al relațiilor bilaterale, precum și în explicarea comportamentului celor două state. Multitudinea factorilor istorici

care își pun amprenta asupra relațiilor dintre cei doi actori internaționali reflectă complexitatea cazului studiat de noi, demonstrând totodată atenția cu care trebuie tratat subiectul cooperării transfrontaliere româno-ucrainene.

Cel de-al doilea obiectiv al lucrării, reprezentat de cercetarea Politicii Europene de Vecinătate și a instrumentelor sale, a oferit o viziune detaliată asupra complexității modului în care Uniunea Europeană relaționează cu statele partenere. Crearea Politicii Europene de Vecinătate a facilitat atragerea statelor aflate în proximitatea Uniunii Europene într-o cooperare constructivă, care oferea premise de dezvoltare. Impactul mecanismelor europene s-a manifestat direct proporțional cu deschiderea statelor partenere înspre cooperare. Regimul aflat la putere în statele partenere a reprezentat un alt factor decisiv în amplificarea sau diminuarea rolului Politicii de Vecinătate în dezvoltarea economică și consolidarea instituțiilor. În cazul studiat de noi, am observat cum regimul Ianukovici, cedând presiunilor Moscovei, a refuzat semnarea Acordului de Asociere al Ucrainei cu Uniunea Europeană, întârziind implementarea acestuia și generând proteste masive.

Pentru prevenirea impactului negativ al unui nivel scăzut de deschidere din partea unui stat partener asupra cooperării cu celelalte state, revizuirile Politicii Europene de Vecinătate au introdus ideea cooperării diferențiate, pe principiul „mai mult pentru mai mult". Conceptul a permis statelor care și-au dorit sprijinul Uniunii Europene să se distanțeze de statele reticente în privința cooperării. În paralel, schimbarea Politicii de Vecinătate a permis Comisiei Europene să adopte o abordare distinctă, alocând mai multe resurse acelor parteneriate care erau funcționale și care reușeau să obțină rezultate tangibile. Capacitatea de adaptare a Politicii Europene de Vecinătate, după revizuirile din 2011 și 2015, reprezintă o dovadă a dorinței statelor membre de a promova valorile democratice în lume și de a sprijini statele partenere în procesul de consolidare și dezvoltare. Totuși, este important să menționăm și faptul că statele membre și-au urmărit propriile interese prin aplicarea Politicii de Vecinătate. Pe lângă intenția de securizare a frontierelor externe, acestea au urmărit crearea unei piețe de desfacere pentru produsele lor, precum și obținerea de resurse la un preț redus, așa cum a fost cazul parteneriatului cu Azerbaidjan.

Înțelegerea cuprinzătoare a mecanismelor prin care Uniunea Europeană își propune să susțină statele partenere și să le atragă către o cooperare care să creeze interdependențe, evitând posibilitatea apariției unui conflict, a contribuit și la alegerea variabilelor utilizate în analiza tipologiilor regiunii de frontieră. Cunoașterea în profunzime a modului în care Politica Europeană de Vecinătate funcționează ne-a permis alegerea acelor variabile care să explice efectul pe care aceasta l-a avut asupra unității transfrontaliere studiate.

Ultimul obiectiv al lucrării, îndeplinit în cadrul celui de-al patrulea capitol, a demonstrat evoluția tipologiilor de frontieră prin acțiunile exercitate de factorii interni și externi, analizați ca variabile. Analiza contextului relațiilor bilaterale, a factorilor externi și a rolului Politicii Europene de Vecinătate, în fiecare dintre cele patru tipologii ale regiunilor de frontieră propuse de Martinez, ne-a oferit oportunitatea de a observa interdependența variabilelor în evoluția tipologiilor de frontieră, dar și rolul major pe care Uniunea Europeană, prin Politica de Vecinătate, l-a jucat în acest proces. În cercetarea efectuată, am constatat că Politica Europeană de Vecinătate s-a evidențiat ca având un rol preeminent comparativ cu ceilalți factori analizați în ceea ce privește influența asupra unității transfrontaliere.

Efectul catalizator al Politicii de Vecinătate este evidențiat încă din anul 2004, când a contribuit decisiv la inițierea cooperării transfrontaliere și la trecerea de la tipologia alienată a unității

transfrontaliere la cea coexistentă. Chiar dacă relațiile româno-ucrainene în anul 2004 erau stabile, ele nu s-au concentrat în domeniul cooperării transfrontaliere. În această situație, mecanismele Politicii Europene de Vecinătate au fost cele care au oferit actorilor din regiunea transfrontalieră româno-ucraineană modalitatea prin care să coopereze. Capacitatea politicii de susținere a cooperării transfrontaliere este evidențiată și în perioada 2008-2014, când relațiile politice bilaterale româno-ucrainene au cunoscut un regres. Spre deosebire de contextul bilateral, cooperarea transfrontalieră a continuat să contribuie la dezvoltarea unității transfrontaliere. Factorul mobilizator al cooperării în perioada menționată a fost reprezentat de Politica Europeană de Vecinătate și de instrumentele acesteia, fără de care implementarea de proiecte comune, precum și schimburile economice din unitatea transfrontalieră ar fi urmat trendul descendent al relațiilor bilaterale.

Totuși, este important să menționăm un element definitoriu identificat, și anume nevoia ca toți factorii numiți anterior să acționeze favorabil asupra unității transfrontaliere, astfel încât aceasta să își modifice structura și să evolueze către o nouă tipologie. Individual, factorii analizați pot doar să mențină tipologia existentă a unității, însă pentru a determina evoluția acesteia este nevoie de implicarea colectivă a tuturor factorilor care joacă un rol major în regiune. Identificarea nevoii creării de interdependențe între factorii care au un rol major în unitatea transfrontalieră reprezintă o contribuție la înțelegerea evoluției acesteia, precum și la dezvoltarea de strategii eficiente în vederea gestionării cooperării transfrontaliere în Europa de Est.

În vederea corelării rezultatelor cercetării cu întrebările de cercetare, vom detalia, în cele ce urmează, răspunsurile pentru fiecare dintre cele trei întrebări de cercetare propuse. Pentru prima întrebare de cercetare, care caută să identifice factorii interni și externi care au acționat asupra cooperării transfrontaliere dintre România și Ucraina, am constatat, în urma analizării celor patru tipologii ale unității transfrontaliere propuse de Martinez, existența a trei factori principali, respectiv contextul relațiilor bilaterale româno-ucrainene, factorii externi (contextul geopolitic regional și atitudinea Comisiei Europene față de România și Ucraina) precum și Politica Europeană de Vecinătate. Acești trei factori și-au demonstrat rolul major în inițierea, menținerea și amplificarea cooperării transfrontaliere prin determinarea modificării tipologiilor transfrontaliere.

În privința celei de-a doua întrebări de cercetare, care urmărește determinarea tipologiei actuale a regiunii transfrontaliere româno-ucrainene, am identificat existența tipologiei interdependente, care este susținută de contextul favorabil al relațiilor bilaterale, de atitudinea favorabilă a Comisiei Europene față de România și Ucraina, precum și de Politica Europeană de Vecinătate. Această tipologie a unității transfrontaliere este menținută încă din anul 2014, facilitând cooperarea transfrontalieră și apropierea dintre cetățenii din regiunile transfrontaliere.

Referitor la cea de-a treia întrebare de cercetare, care urmărește premisele pentru integrarea completă a regiunii transfrontaliere româno-ucrainene, am identificat anumiți factori care ar facilita tranziția către tipologia integrată a unității transfrontaliere, definitivând cadrul cooperării dintre România și Ucraina. Principalul factor care ar facilita integrarea completă a unității transfrontaliere se referă la încheierea conflictului din Ucraina. În condițiile în care statul ucrainean se află sub un asediu continuu, integrarea completă, care necesită o atenție sporită a statelor acordată cooperării transfrontaliere, este imposibil de realizat. Un alt factor determinant în integrarea completă a regiunii transfrontaliere studiate de noi este atitudinea Uniunii Europene față de acordarea statutului de membru Ucrainei. Având în vedere faptul că integrarea completă necesită reducerea funcțiilor frontierei până la un nivel simbolic care să permită libera circulație a bunurilor, serviciilor și cetățenilor, doar calitatea de membru al Uniunii Europene sau o alternativă echivalentă, sub forma

conceptului de „integrare fără aderare”, pot furniza fundamentul necesar pentru o liberalizare totală. Bunele relații bilaterale româno-ucrainene reprezintă, de asemenea, o precondiție a integrării complete a unității transfrontaliere. Chiar dacă în ultimii ani România a reprezentat un susținător necondiționat al Ucrainei, este încă nevoie de soluționarea celor două diferende rămase între cele două state, reprezentate de situația minorității române din Ucraina și statutul combinatului de la Krivoi Rog. Ignorarea acestor diferende poate duce la o ruptură a relațiilor bilaterale, asemănătoare celei din perioada 2008-2014. Ultimul factor care ar contribui la facilitarea tranziției către tipologia integrată a unității transfrontaliere se referă la Politica Europeană de Vecinătate, mai exact la extinderea domeniilor de finanțare și a bugetelor alocate pentru proiectele implementate în comun de beneficiarii români și cei ucraineni. Creșterea rolului Politicii de Vecinătate ar contribui la amplificarea cooperării și la dezvoltarea accelerată a unității transfrontaliere.

Răspunsurile oferite întrebărilor de cercetare confirmă validitatea rezultatelor cercetării și evidențiază existența factorilor interni și externi care au acționat asupra cooperării transfrontaliere, contribuind decisiv la procesul de evoluție a regiunii transfrontaliere comune româno-ucrainene. De asemenea, prin cel de-al patrulea capitol, am demonstrat existența unei evoluții a regiunii transfrontaliere, identificând totodată stadiul actual al acesteia ca fiind cel de regiune interdependentă. Tranziția către ultimul stadiu al tipologiilor de frontieră, și anume cel integrat, în cazul studiat de noi, nu este posibilă atât timp cât în Ucraina există un conflict, iar între România și Ucraina există bariere de ordin legislativ care nu permit liberalizarea totală a cooperării transfrontaliere. Totuși, perpetuarea bunelor relații bilaterale și consolidarea unității transfrontaliere creează premisele unei posibile evoluții a unității către tipologia integrată, după finalizarea conflictului și integrarea Ucrainei în Uniunea Europeană.

Bibliografie

Cărți:

1. Anderson, James, *Transitional Democracy: Political Spaces and Border Crossings*, Routledge Taylor and Francis, Londra, 2002.
2. Baylis, John și Smith, Steve, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relation*, Oxford University Press, 2001.
3. Carr, Edward, Hallett, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: Reissued with a new preface from Michael Cox*, Springer, 2016, https://books.google.ro/books?hl=ro&lr=&id=9ZSkDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=EH+Carr+&ots=xOF5AINoU4&sig=-6mBNYEGG7otZL-qzUSAkc0Zf6M&redir_esc=y#v=onepage&q=EH%20Carr&f=false, accesat la 01.09.2023.
4. Guzun, Vadim, *Hnat Porohivski: Asul ucrainean al serviciului special de informații: publicații, documente, scrisori și fotografii,* Editura Agronaut, Cluj-Napoca, 2013.
5. Hakman, Serhii; Nechaieva-Yuriichuk, Natalia și Broide, Zinoviy, *Euroregiunea „Prutul de Sus": experiență, particularități, provocări, căi de intensificare a colaborării*, Editura Bukrek, Cernăuți, 2020.
6. Kerikmäe, Tanel și Chochia, Archil, *Political and Legal Perspectives of the EU Eastern Partnership Policy*, Springer Cham, 2016.
7. King, Charles, *The Moldovans, Romania, Russia, and the politics of culture*, Hoover Institution Press, Stanford, 1999.
8. Martinez, J. Oscar, *Border People. Life and society in the U.S. – Mexico borderlands,* The University of Arizona Press, 1994.
9. Morgenthau, Joachim; Hans, Thompson, Kenneth și Clinton, David, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill Education, New York, 1985.
10. Nail, Thomas, *Theory of the Border,* Oxford University Press, New York, 2016, https://books.google.ro/books?hl=ro&lr=&id=gXTADAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=definitions+of+state+borders&ots=3swUSg7bWE&sig=ZA9W_h44BVMlJIjIjgX1GiAqzXw&redir_esc=y#v=onepage&q=definitions%20of%20state%20borders&f=true, accesat la 10.02.2022.
11. Ricq, Charles, *Manual de cooperare transfrontalieră pentru uzul colectivităţilor locale şi regionale în Europa,* Ediţia a III-a. Strasbourg, 1996 Editura Academiei Române, Bucureşti, 2000.
12. Săgeată, Radu, *Euroregiunile de cooperare transfrontalieră din bazinul inferior al Dunării: Studiu geografic*, Editura Academiei Române, București, 2014.
13. Torrey, E. Glenn, *Generalul Henri Berthelot. Memorii şi corespondenţă 1916–1919,* Editura Militară, 2012.
14. Vukas, Budislav și Sosic, Trpimir, *International Law: New Actors, New Concepts—Continuing Dilemmas*, Liber Amicorum Božidar Bakotić, 2010.
15. Waltz, Kenneth, *Teoria politicii internaționale*, traducere de Nicoleta Mihăilescu, Editura Polirom, Iași, 2006.
16. Wassenberg, Birte și Reitel, Bernard, *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*, Peter Lang, vol. 1, Bruxelles, 2020, https://www.peterlang.com/document/1057026, accesat la 25.07.2023.
17. Wolczuk, Roman, *Ukraine's Foreig and Security Policy 1991-2000*, Routledge, Londra, 2003.

18. Zsolt, Jakab, Albert și Lehel, Peti, *Procese și contexte social-identitare la minoritățile din România,* Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, Cluj-Napoca, 2009.

Articole de specialitate:

1. Aurescu, Bogdan și Paris, Elena-Gabriela, „The European and Euro-Atlantic Integration of Romania and the Bilateral Negociations with Ukraine", în *Euro-Atlantic Studies*, nr. 5, 2002, pp. 137-144, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=660623, accesat la 10.08.2023.
2. Balfour, Rosa și Rotta, Alessandro, „Beyond enlargement. The European neighbourhood policy and its tools", în *The International Spectator*, vol. 40, nr. 1, pp. 7-20, https://doi.org/10.1080/03932720508457107, accesat la 19.08.2023.
3. Baltag, Dorina și Romanyshyn, Iulian, „Special issue: the European Union and its Eastern Partnership neighbours—a framework to evaluate performance", în *International Politics*, 2023, https://link.springer.com/article/10.1057/s41311-023-00475-3, accesat la 19.08.2023.
4. Bărbulescu, Iordan, Gheorghe; Brie, Mircea și Toderaș, Nicolae, „Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020", în *Studii de Strategie și Politici SPOS 2015*, București, 2016, http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/publicatii/St-2_Cooperarea-transfrontaliera_final.pdf, accesat la 10.08.2022.
5. Benč, Vladimir, „EU support programs for cross-border cooperation on its external border: focus on the border with Ukraine", în *Cross-Border Cooperation between Slovakia and Ukraine: Volume I: Impact of EU relations with Ukraine*, 2019, pp. 115-134, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=901185, accesat la 10.09.2023.
6. Bicchi, Federica, „The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations", în *Mediterranean Politics*, vol. 16, nr. 1, pp. 3-19, https://doi.org/10.1080/13629395.2011.547365, accesat la 10.07.2023
7. Borshch, Olena, „Cross-border cooperation as a development factor for borderline territories of Ukraine", în *European Journal of Law and Economics*, nr. 37, 2014, pp. 529-544, https://link.springer.com/article/10.1007/s10657-012-9370-z, accesat la 11.08.2022.
8. Börzel, Anita, Tanja și Van Hüllen, Vera, „One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy", în *Journal of European Public Policy* vol. 21, nr. 7, 2014, pp. 1033-1049, https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2014.912147, accesat la 29.03.2022.
9. Bosse, Giselle, „The Eastern Partnership and the disintegration of Eastern Europe: The end of the region-building project?", în *European View*, vol. 13, nr. 1, 2014, pp. 97–108. https://journals.sagepub.com/doi/10.1007/s12290-014-0306-6, accesat la 17.08.2023.
10. Boyka, Stefanova, „Evolutionary institutionalism in Europe's neighborhood post-enlargement: the European Neighborhood Policy brings geopolitics back in", în *Asia Europe Journal* vol. 19, 2021, pp. 329-346, https://link.springer.com/article/10.1007/s10308-021-00601-x, accesat la 18.08.2023.
11. Bratton, Michael și Van de Walle, Nicholas, „Explaining Political Liberalization", în *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective,* 1997, pp. 159-193, https://doi.org/10.1017/CBO9781139174657.009, accesat la 29.08.2023.
12. Bukkvoll, Tor, „Ukraine and NATO: The Politics of Soft Cooperation", în *Security Dialogue,* vol. 28, nr. 3, 1997, pp. 363-374, https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010697028003009, accesat la 15.07.2023.

13. Cărbune, Anatolie, „Building Resilience Through Cross-Border Cooperation Romania, Moldova, and Ukraine. A Comparative Analysis Between Euroregions "Upper Pruth" and "Lower Danube", în *Global, Regional and Local Perspectives on the Economies of Southeastern Europe*, 2021, pp. 19-32, https://doi.org/10.1007/978-3-030-57953-1_2, accesat la 25.07.2023.
14. Chifu, Iulian, „Relaţiile româno-ucrainene în epoca nevoii Parteneriatului Strategic", în *Polis. Journal of Political Science*, vol. 4, nr. 22, pp. 17-32, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=829113, accesat la 20.11.2022.
15. Ciascai, Gheorghe, „Parteneriatul Estic al Uniunii Europene şi limitele procesului de 'europenizare' a Estului", în *Polis – Revistă de Ştiinţe Politice*, vol. 3, nr. 4, 2015, pp. 111-118, https://revistapolis.ro/parteneriatul-estic-al-uniunii-europene-si-limitele-procesului-de-europenizare-a-estului/, accesat la 28.02.2022.
16. Cioculescu, Filip, Şerban, „De la neîncredere şi teamă la cooperare şi parteneriat. România şi Ucraina după Euromaidan şi anexarea Crimeei de către Rusia", în *Monitor Strategic*, nr. 1-2, pp. 16-28, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=769195, accesat la 10.07.2023.
17. Cioculescu, Filip, Şerban, „Recenzie" la *Teoria politicii internaționale*, de Kenneth Waltz, în *Monitor Strategic*, vol. 3-4, pp. 129-131, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=773268, accesat la 01.09.2023.
18. Crombois, Jean, „The Eastern Partnership: Geopolitics and policy inertia", în *European View*, vol. 18, nr.1, 2019, pp. 89-96, https://doi.org/10.1177/1781685819836562, accesat la 11.07.2023.
19. De Sousa, Luis, „Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis", în *European Integration*, vol. 35, nr. 6, 2013, pp. 669-687, https://doi.org/10.1080/07036337.2012.711827, accesat la data de 20.03.2021.
20. Dekanozishvili, Mariam, „The European Union's credibility–expectations gap in its European neighbourhood policy: perspectives from Georgia and Ukraine", în *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 20, nr. 2, 2020, pp. 289-305, https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1767467, accesat la 29.02.2022.
21. Deudney, H. Daniel, „Regrounding realism: Anarchy, security, and changing material contexts", în *Security Studies*, vol. 10, nr. 1, 2007, pp. 1-42, https://doi.org/10.1080/09636410008429419, accesat la 01.09.2023.
22. Dimitar, Bechev și Kalypso, Nicolaidis, „Whither the European Neighbourhood Policy? Scenarios for a Special Relationship", în *European View,* vol. 7, nr. 1, 2008, pp. 23-31, https://doi.org/10.1007/s12290-008-0034-x, accesat la 28.02.2022.
23. Dumitru, Laurenţiu, Cristian, „România şi frontierele la Dunăre şi Marea Neagră 1948-1961", în *Buletinul Universității Naționale de Apărare «Carol I»,* nr. 1, 2011, pp. 271-281, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=25458, accesat la 05.08.2023.
24. Dumitru, Liviu, „Practica României cu privire la delimitarea și demarcarea frontierelor terestre și a spațiilor maritime", în *Relații Internaționale. Plus*, nr.1, pp. 30-37, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Practica%20Romaniei%20cu%20privire%20la%20delimitarea%20si%20demarcarea%20frontierelor%20terestre%20si%20a%20spatiilor%20maritime.pdf, accesat la 02.11.2022.
25. Grama, Vasile, „Opportunities in Territorial Cross Border Cooperation at the EU External Borders: Case of Romania", în *Revista Română de Geografie Politică*, vol. 13, nr. 2, 2011, p. 256-263, https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=b92c6344b8c835f513aeadb86669b75da29b3cd5, accesat la 20.08.2023.
26. Hakman, Serhii, „Ukraine – Republic of Moldova – Romania cross-border cooperation and regional experience of European Neighborhood and Partnership Instrument realization", în Antonello Folco

Biagini, Constantin Hlihor, Andrea Carteny (ed.), *Challenges and opportunities for a multilateral cooperation*, Giovanni Mineo Editore, 2012, 87-100, https://eubsr.ucdc.ro/eubsr2012-vol3.pdf#page=89, accesat la 19.08.2023.

27. Haukkala, Hiski, „The Russian Challenge to EU Normative Power: The Case of European Neighbourhood Policy", în *The International Spectator,* vol. 42, nr. 2, pp. 35-47, https://doi.org/10.1080/03932720802057117, accesat la 02.03.2022.

28. Ilieș, Alexandru; Dehoorne, Olivier și Ilieș, Dorina, Camelia, „The cross-border territorial system in Romania-Ukrainian Carpathian area. Elements, mechanisms and structures generating premises for an integrated cross-border territorial system with tourist function", în *Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences,* vol. 7, nr. 1, 2012, pp. 27-38, https://www.researchgate.net/publication/283114373_The_cross-border_territorial_system_in_Romanianukrainian_Carpathian_area_Elements_mechanisms_and_structures_generating_premises_for_an_integrated_crossborder_territorial_system_with_tourist_function, accesat la 10.08.2022.

29. Jervis, Robert, „Realism, Game Theory, and Cooperation", în *World Politics*, vol. 40, nr. 3, 1988, p. 317-349, https://doi.org/10.2307/2010216, accesat la 01.09.2023.

30. Kozak, Yuriy și Kravchenko, Ievgen, „Development of the cross-border cooperation of enterprises on the basis of the Cluster Approach", în *Revista Științifică: Studii Economice,* vol. 8, nr. 2, Chișinău, 2014, pp. 58-65, https://bareiturism.files.wordpress.com/2015/02/revista-nr_-2-an_-viii-2014.pdf, accesat la 04.05.2022.

31. Kruglashov, Anatolii, „Troublesome neighborhood: Romania and Ukraine relationship", în *New Ukraine. A Journal of History and Politics*, vol. 11, 2011, pp.114-125, https://www.academia.edu/11613910/Kruglashov_A_Troublesome_neighborhood_Romania_and_Ukraine_relationships_New_Ukraine_A_Journal_of_History_and_Politics_2011_N_11_p_114_125, accesat la 05.08.2023.
32. Kruglashov, Anatoliy, „Ukraine-Romania Dialogue: Moving ahead from Distrust and Suspicions", în *The European Space Borders and Issues*, 2016, pp. 319-333.

33. Kuzio, Taras, „EU and Ukraine: A turning point in 2004?*",* în *The European Union Institute for Security Studies*, nr. 47, 2003, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/occ47.pdf, accesat la 08.09.2023.

34. Mabogunje, Akin, The Dynamics of Centre-Periphery Relations: The Need for a New Geography of Resource Development", în *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 5, nr. 3, 1980, pp. 277-296, https://www.jstor.org/stable/621843?typeAccessWorkflow=login, accesat la 04.05.2023.

35. Martonyi, János, „New Hopes for the European Neighbourhood Policy: A View from Hungary", în *European View*, vol. 10, 2011, pp. 39-44,

36. Modellski, George, „The study of alliances: a review", în *Journal of Conflict Resolution*, vol. 7, nr. 4, 1963, pp. 769-776, https://doi.org/10.1177/002200276300700410, accesat la 02.09.2023.

37. Noutcheva, Gergana, „Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring", în *Journal of European Integration,* vol. 37, nr. 1, 2015, pp. 19-36, https://doi.org/10.1080/07036337.2014.975987, accesat la 10.04.2023.

38. Nugent, Neill și Saurugger, Sabine, „Organizational structuring: the case of the European Commission and its external policy responsibilities", în *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nr. 3, 2002, pp. 345-364, https://doi.org/10.1080/13501760210138787, accesat la 07.09.2023.

39. Panchuk, Dmytro, „Effectiveness of EU Transgovernmental Cooperation in the Neighbourhood: Qualitative Comparative Analysis of Twinning Projects in Ukraine", în *Europe-Asia Studies*, 2019, vol. 71, nr. 3, pp. 480-509, https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1571168, accesat la 30.08.2023

40. Perkmann, Markus şi Sum, Ngai-Ling, „Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance", în *International Political Economy Series,* 2002, pp. 3-21, https://doi.org/10.1057/9780230596092_1, accesat la 06.05.2022.

41. Potichnyj, J. Peter, „The Referendum and Presidential Elections in Ukraine", în *Canadian Slavonic Papers*, vol. 33, nr. 2, 2015, pp. 123-138, https://doi.org/10.1080/00085006.1991.11091956, accesat la 05.07.2023.

42. Preda, Cristian, „Partide, voturi şi mandate la alegerile din România (1990-2012)", în *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, vol. 13, nr. 1, 2013, pp. 27-110, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/44740/ssoar-studiapolitica-2013-1-preda%20Partide_voturi_si_mandate_la.pdf?sequence=1&isAllowed=y, accesat la 07.09.2023.

43. Purici, Ştefan, „Fântâna Albă 1941 – Între adevărul istoric şi falsificarea trecutului", în *Analele Bucovinei,* vol. 51, nr. 2, 2021, pp. 661-683, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=1081886, accesat la 01.08.2023.

44. Sasse, Gwendolyn, „The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's EasternNeighbours", în *Europe-Asia Studies*, Routledge, vol. 6, nr. 2, 2006, pp. 295-316, https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/09668130701820150?needAccess=true&role=button, accesat la 08.09.2023.

45. Schack, Michael, „On the Multi-contextual Character of Border Regions", în *Congress of the European Regional Science Association: Regional Cohesion and Competitiveness in 21st Century Europe*, Dublin, 1999, https://www.econstor.eu/handle/10419/114264, accesat la 02.03.2022.

46. Slusarciuc, Marcela, „Phare crossborder grants and changes in the crossborder economy: study case – Romanian-Ukrainian border", în *Analele Universității „Ştefan cel Mare"*, Suceava, vol. 11, nr. 2(14), 2011, pp. 110-118, http://www.annals.seap.usv.ro/index.php/annals/article/view/417/430, accesat la 10.09.2023.

47. Smętkowski, Maciej şi Rok, Jakub, „The Carpathian Euroregion from the perspective of economic cooperation in peripheral regions", în *MPRA Paper*, nr. 82763, 2016, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/82763/1/MPRA_paper_82763.pdf, accesat la 25.07.2023.

48. Sohn, Christophe, „Modelling Cross-Border Integration: The Roleof Borders as a Resource", în *Geopolitics*, vol. 19, nr. 3, 2014, pp. 587-608, https://doi.org/10.1080/14650045.2014.913029, accesat la 10.02.2022.

49. Souza, Vinhas; Lúcio, Schweickert; Rainer, Movchan, Veronica *et. al.,* „ Now So Near, and Yet Still So Far: Relations Between Ukraine and the European Union", în *Return to Growth in CIS Countries,* Springer, Berlin, Heidelberg, 2006, pp. 144-190, https://doi.org/10.1007/3-540-34264-8_7, accesat la 08.09.2023.

50. Stănescu, Manuel, „Relațiile româno-ucrainene în perioada 1917-1919", în *Revista de istorie militară,* vol. 1-2, 2018, pp. 69-76, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=872753, accesat la 03.02.2023.

51. Sydoruk, Tetiana şi Tyshchenko, Dmytro, „A Review of the Eastern Partnership after Ten Years: The Need to Reconsider its Efficacy", în *Studia Politica, Romanian Political Science Review*, vol. 18, nr. 2, 2018, pp. 213-239, https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=706321, accesat la 21.07.2023.

52. Ţigănaşu, Ramona; Jijie, Dumitru-Tudor şi Kourtit, Karima, „Effectiveness and impact of cross-border cooperation programmes in the perception of beneficiaries. Investigation of 2007–2013 Romania–

Ukraine–Moldova programmes”, în *Regional Science Policy&Practice*, vol. 12, nr. 5, 2020, pp. 867-891, https://doi.org/10.1111/rsp3.12342, accesat la 06.08.2022.

53. Tocci, Nathalie, „Does the ENP respond to the EU's post-enlargement challenges?”, în *The International Spectator*, vol. 40, nr. 1, pp. 21-32, https://doi.org/10.1080/03932720508457108, accesat la 10.04.2023.

54. Valeriu, Ioan-Franc și Ristea, Ana-Lucia, „Metode și strategii de cercetare în științele socioumane”, în Revista *Marketing-Management, studii, cercetări, consulting*, vol. 1-2, 2009, pp. 59-75, https://www.researchgate.net/publication/316540882_Metode_si_strategii_de_cercetare_in_stiintele_socioumane, accesat la 02.09.2023.

55. Van der Loo, Guillaume; Van Elsuwege, Peter și Petrov, Roman, „The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument”, în *EUI Working Paper LAW*, 2014, https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cb5e9228-52a6-4052-8847-94c199258745/content, accesat la 09.09.2023.

56. Vlasenko, Valeriiy și Toma, Tetiana, „Misiunea diplomatică extraordinară a Republicii Populare Ucrainene în România”, în *Revista Transilvania*, nr. 9, 2018, pp. 89-96, https://revistatransilvania.ro/misiunea-diplomatica-extraordinara-a-republicii-populare-ucrainene-in-romania/, accesat la 03.03.2023.

57. Walter, Thomas, Aaron, „History of the European Neighborhood Policy and Eastern Partnership”, în *Analyzing Political Tensions Between Ukraine, Russia, and the EU*, 2020, pp. 1-19, https://doi.org/10.4018/978-1-7998-2906-5.ch001, accesat la 28.02.2022.
58. Winsen, van Bart, „Political cooperation in EUREGIO: democratic dimensions in cross-border cooperation”, în *European View*, vol. 8, nr. 1, 2009, pp. 153-161, https://doi.org/10.1007/s12290-009-0079-5, accesat la 27.09.2022.
59. Wróblewski, Lukasz, „New approach towards research in cross-border region”, în *Working Papers*, Faculty of International Business and Economics Poznan University of Economics, Poznan, 2013, pp.1-15, https://www.researchgate.net/publication/273694245_New_approach_towards_research_in_cross-border_region, accesat la 15.05.2022.

Documente juridice:

1. Acordul între Guvernul României și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei cu privire la punctele de trecere a frontierei de stat româno-ucrainene, 02.02.2006, https://lege5.ro/Gratuit/ha2tsmju/acordul-intre-guvernul-romaniei-si-cabinetul-de-ministri-al-ucrainei-cu-privire-la-punctele-de-trecere-a-frontierei-de-stat-romano-ucrainene-din-02022006, accesat la 05.12.2022.

2. Consiliul Europei, *Convenția cadru europeană nr. 106/1980 privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale*, art. 2, alin. (1), 1980, https://lege5.ro/Gratuit/g44dimjw/conventia-cadru-europeana-nr-106-1980-privind-cooperarea-transfrontaliera-a-colectivitatilor-sau-autoritatilor-teritoriale, accesat la 06.05.2022.

3. Eur-Lex, „Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană şi a Tratatului de instituire a Comunităţii Europene, semnat la Lisabona, 13 decembrie 2007”, 2007, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT, accesat la 10.07.2023.
4. Parlamentul European şi Consiliul Uniunii Europene, „Regulamentul (CE) nr. 1638/2006 al Parlamentului European şi al Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a dispoziţiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate şi de parteneriat.”, 2006, https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/european-neighbourhood-and-partnership-instrument-2007-2013.html, accesat la 19.08.2023.

5. Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, „REGULAMENTUL (UE) NR. 232/2014 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI de instituire a unui instrument european de vecinătate”, 2014, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32014R0232, accesat la 02.07.2023.
6. Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, „Regulamentul nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și parteneriat”, 2006 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1638, accesat la 20.08.2023.
7. Parlamentul European, „Rezoluția Parlamentului European din 9 iulie 2015 referitoare la revizuirea politicii europene de vecinătate (2015/2002(INI))”, 2015, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:52015IP0272, accesat la 20.03.2022.
8. Parlamentul României, „Legea 590/22.12.2003 privind tratatele”, 2003, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=52769, accesat la 16.11.2022.
9. Parlamentul Ucrainei (Verkhovna Rada), „Legea Ucrainei privind cooperarea transfrontalieră”, publicată în Buletinul Oficial al Parlamentului Ucrainei, nr. 45, art. 499, 2004, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/1861-15?lang=uk#Text, accesat la 05.08.2022.
10. *Tratatul cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina*, 1997, http://www.dri.gov.ro/lege-nr-1291997-pentru-ratificarea-tratatului-cu-privire-la-relatiile-de-buna-vecinatate-si-cooperare-dintre-romania-si-ucraina-semnat-la-constanta-la-2-iunie-1997/, accesat la 10.08.2023.

Surse oficiale:

1. Administrația Regională de Stat Cernăuți, „80 de ani de la tragedia care a avut loc în tractul Varnitsa” 31.03.2021, https://www.facebook.com/181111528763560/videos/465417604809090.
2. Biroul Regional pentru Cooperare Transfrontalieră Suceava, „Buget ENPI”, https://brctsuceava.ro/buget-enpi/, accesat la 10.09.2023.
3. Comisia Europeană „Communication from the Commission: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, 2010, https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf, accesat la 09.09.2023
4. Comisia Europeană, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eastern Partnership”, 2008, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A5200DC0823, accesat la 18.08.2023.
5. Comisia Europeană, „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Commission Work Programme 2015 – A new start”, 2005, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0910, accesat la 11.09.2023.
6. Comisia Europeană, „Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper”, 15.06.2017, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2004-communication-commission-european-neighbourhood-policy-strategy-paper_en, accesat la 28.02.2022.
7. Comisia Europeană, „Communication from the Commission: Paving the way for a New Neighbourhood Instrument”, 2003, https://www.cvce.eu/en/obj/communication_from_the_commission_entitled_paving_the_way_for_a_new_neighbourhood_instrument_1_july_2003-en-fe8d2e7a-895e-47c4-b764-da0293ad68a4.html, accesat la 20.08.2023.

8. Comisia Europeană, „Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Revizuirea Politicii Europene de Vecinătate", 18.11.2015, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52015JC0050, accesat la 20.03.2022.

9. Comisia Europeană, „EU/Ukraine Action Plan", 09.07.2010, https://eubam.org/publications/european-neighbourhood-policy-action-plans/, accesat la 19.08.2023.

10. Comisia Europeană, „European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010.", 09.11.2014, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enpi-cbc-strategy-paper-2007-2013_en, accesat la 10.09.2023.

11. Comisia Europeană, „Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes", 07.03.2018, p. 20, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ex-post-evaluation-2007-2013-enpi-cbc-programmes-report_en, accesat la 10.09.2023.

12. Comisia Europeană, „Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)", https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, accesat la 29.08.2023.

13. Comisia Europeană, „Joint communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committe of the Regions: Review of the European Neighbourhood Policy", 2015, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/review-european-neighbourhood-policy-enp_en, accesat la 08.07.2023.

14. Comisia Europeană, „Joint Operational Programme Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine Cross-border Cooperation Programme 2007-2013", 2008, http://www.huskroua-cbc.net/uploads/editors/JOP-HUSKROUA%2030092014-amended_final.pdf, accesat la data de 10.09.2023.

15. Comisia Europeană, „Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013", http://www.ro-ua-md.net/program/documente/documente-oficiale-2/, accesat la 20.08.2023.

16. Comisia Europeană, „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument", 2004, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004PC0628, accesat la 20.08.2023.

17. Comisia Europeană, „Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review", 2017, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v9_3.pdf, accesat la 20.03.2022.

18. Comisia Europeană, „Strategic objectives 2005-2009. Europe 2010: A partnership for European renewal prosperity, solidarity and security", 26.01.2005, p. 3, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/17df12fd-7203-48a5-a97b-8719f352268d, accesat la 09.09.2023.

19. Comisia Europeană, „TAIEX", https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/taiex_en, accesat la 19.08.2023.

20. Comisia Europeană, „Twinning" https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/twinning_en, accesat la 19.08.2023.

21. Consiliul European, „Solidaritatea cu Ucraina", https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/, accesat la 11.09.2023.

22. Consiliul Județean Maramureș, „Euroregiunea Carpatică în Maramureș", https://www.cjmaramures.ro/relatii-internationale/reprezentare-internationala/euroregiunea-carpatica, accesat la 25.07.2023.

23. Departamentul pentru românii de pretutindeni, „MRP prezent la Comisia interguvernamentală mixtă româno-ucraineană privind protecția minorităților naționale”, http://www.mprp.gov.ro/web/mrp-prezent-la-comisia-interguvernamentala-mixta-romano-ucraineana-privind-protectia-minoritatilor-nationale/, accesat la 20.12.2022.
24. EUREGIO, Istoric, https://www.euregio.eu/wie-we-zijn/geschiedenis/, accesat la 15.05.2022.
25. European Neighbourhood Instrument, „Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine Cross-border Cooperation Programme 2014-2020”, https://huskroua-cbc.eu/documents/programme-documents, accesat la 11.09.2023.
26. European Union External Action, „Union for the Mediterranean”, 07.03.2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/union-mediterranean-ufm_en, accesat la 10.07.2023.
27. Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENI Cross Border Cooperation 2014-2020, „Financed projects database”, https://huskroua-cbc.eu/projects/financed-projects-database, accesat la 24.08.2023.
28. Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI Cross-border Cooperation Programme, „Information about the programme”, http://www.huskroua-cbc.net/en/information-about-the-programme, accesat la 10.09.2023.
29. Ministerul Afacerilor Externe al României, „Press release on non-recognition of the annexation of the Autonomous Republic of Crimea and of the city of Sevastopol by the Russian Federation”, 18.03.2014, https://www.mae.ro/en/node/25488, accesat la 05.02.2022.
30. Ministerul Afacerilor Externe, „Comisia NATO-Ucraina”, 2021, https://nato.mae.ro/node/269#null, accesat la 15.08.2023.
31. Ministerul Afacerilor Externe, „Discuții româno-ucrainene privind impulsionarea activității Comisiei interguvernamentale mixte privind protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale”, 10.07.2020, https://www.mae.ro/node/53071, accesat la 11.09.2023.
32. Ministerul Afacerilor Externe, „Fondul de sprijin al NATO pentru Ucraina în domeniul apărării cibernetice”, https://nato.mae.ro/node/803, accesat la 15.08.2023.
33. Ministerul Afacerilor Externe, „Prezidarea de către secretarul de stat Dan Neculăescu, copreședinte al comisiei din partea română, a celei de-a VII-a sesiuni a Comisiei interguvernamentale mixte româno-ucrainene privind protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale”, 12.12.2018, http://diplomatie.ro/node/47665#null, accesat la 20.12.2022.
34. Ministerul Afacerilor Externe, „Sinergia Mării Negre”, în Structurile de cooperare regională și sub-regională, 2021, https://www.mae.ro/node/1502, accesat la 12.07.2023.
35. Ministerul Afacerilor Externe, „Tratate bilaterale”, http://www.mae.ro/tratate-bilaterale, accesat la 16.11.2022.
36. Ministerul Afacerilor Externe, „Ucraina”, 2021, https://www.mae.ro/bilateral-relations/1734, accesat la 05.12.2022.
37. Parlamentul European, „Cooperarea teritorială europeană”, 2023, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/98/cooperarea-teritoriala-europeana, accesat la 31.08.2023.
38. Parlamentul European, „Politica europeană de vecinătate”, 2023, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/170/politica-europeana-de-vecinatate, accesat la 28.02.2022.
39. Parlamentul European, „Regiunile ultraperiferice (RUP)”, 2023, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/100/outermost-regions-ors-, accesat la 31.08.2023.
40. Parlamentul European, „Trei țări vecine membre ale Parteneriatului estic: Ucraina, Republica Moldova și Belarus”, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/171/trei-tari-vecine-membre-ale-parteneriatului-estic-ucraina-republica-moldova-si-b, accesat la 11.09.2023.
41. Parlamentul României, „Adoptarea proiectului de lege privind ratificarea Tratatului cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare între România și Ucraina”, 26.06.1997, https://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=1047&idm=4&idl=1, accesat la 15.07.2023.

42. Parlamentul României, „Declarație din 24 iunie 1991 privind pactul Ribbentrop-Molotov şi consecinţele acestuia pentru ţara noastră”, 27.06.1991, https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/35384, accesat la 03.11.2022.
43. Parlamentul României, „Declarație din 28 noiembrie 1991 a Parlamentului României privind referendumul din Ucraina, din 1 decembrie 1991”, 29.11.1991, https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/35747, accesat la 03.11.2022.
44. Parlamentul României, „Dezbateri parlamentare”, 26.06.1997, https://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=1047&idm=4&idl=1, accesat la 07.09.2023.
45. Parlamentul României, „Protocol de colaborare în domeniul învăţământului între Ministerul Educaţiei şi Cercetării din România şi Ministerul Învăţământului şi Ştiinţei din Ucraina pe anul de învăţământ 2001/2002”, București, 09.11.2001, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=30385, accesat la 16.11.2022.
46. Poliția de Frontieră Română, „Vizita şefului Administrației Serviciului Frontierei de Stat a Ucrainei la sediul IGPF”, 05.12.2018, https://www.politiadefrontiera.ro/ro/main/i-vizita-sefului-administratiei-serviciului-frontierei-de-stat-a-ucrainei-la-sediul-igpf-15056.html, accesat la 11.09.2023.
47. Președinția României, „Comunicat de presă: Traian Băsescu efectuează, în perioada 2-3 februarie a.c., o vizită oficială în Republica Ucraina, la invitația omologului său ucrainean, Viktor Iușcenko”, 1.02.2006, http://old.presidency.ro/index.php?_RID=det&tb=date_arhiva&id=7616&_PRID=arh, accesat la 19.12.2022.
48. Președinția României, „Comunicat de presă” 30.10.2007, http://old.presidency.ro/index.php?_RID=det&tb=date&id=9242&_PRID=search, accesat la 19.12.2022.
49. Programul Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020, „Despre program”, https://ro-ua.net/ro/2014-2020, accesat la 15.08.2023.
50. Programul Operaţional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013, „Prezentare generală”, http://www.ro-ua-md.net/program/prezentare-generala/, accesat la 17.11.2022.
51. Programul Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2007-2013, „Proiecte finanțate”, http://www.huskroua-cbc.net/en/financed-projects?status[0]=1&status[1]=0&county[1]=1&county[17]=17&county[41]=41&county[4]=4&county[35]=35&county[44]=44&county[47]=47&county[65]=65&page=9, accesat la 10.09.2023.
52. Programul Operațional Comun Ungaria-Slovacia-România-Ucraina 2007-2013, „Large Scale Projects”, http://www.huskroua-cbc.net/en/large-scale-projects, accesat la 20.08.2023.
53. România-Ucraina ENI-Cooperare transfrontalieră, „196 de proiecte depuse în cadrul programului de cooperare România-Ucraina 2014-2020”, 13.08.2018, https://ro-ua.net/ro/comunicare/noutati/196-196-de-proiecte-depuse-%C3%AEn-cadrul-programului-de-cooperare-rom%C3%A2nia-ucraina-2014-2020?highlight=WyJiZW5lZmljaWFyaSIsImJlbmVmaWNpYXJ5IiwiYmVuZWZpY2lhcmllcyIsImJlbmVmaWNpYXJ5XHUyMDFkLiIsIlx1MjAxY2JlbmVmaWNpYXJ5XHUyMDFkIiwiYmVuZWZpY2lhcmlpIiwiYmVuZWZpY2lhcmlsb3IiLCJiZW5lZmljaWFyLWxpZGVyIiwiYmVuZWZpY2lhciIsImJlbmVmaWNpYXJ1bC1saWRlciIsInNwcmlqaW5pcmlpYmVuZWZpY2lhcmlsb3IiLCJiZW5lZmljaWFyZSIsImJlbmVmaWNpYXJpXHUyMDFjLiIsImJlbmVmaWNpYXJ1bHVpIl0=, accesat la 12.09.2023.
54. România-Ucraina-Republica Moldova Program de Cooperare Transfrontalieră, „Priorități și măsuri”, http://www.ro-ua-md.net/program/prezentare-generala/prioritati-si-masuri/, accesat la 23.06.2022.
55. România-Ucraina-Republica Moldova, Program de Cooperare Transfrontalieră, „Comitetul Comun de Monitorizare”, http://www.ro-ua-md.net/comitetul-comun-de-monitorizare-ccm/, accesat la 10.09.2023.
56. România-Ucraina-Republica Moldova, Program de Cooperare Transfrontalieră, „Autoritatea Comună de Management”, http://www.ro-ua-md.net/autoritatea-comuna-de-management-acm/, accesat la 10.09.2023.

57. România-Ucraina-Republica Moldova, Program de Cooperare Transfrontalieră, „Autoritatea de Audit”, http://www.ro-ua-md.net/autoritatea-de-audit/, accesat la 10.09.2023.

58. România-Ucraina-Republica Moldova, Program de Cooperare Transfrontalieră, „Secretariatul Tehnic Comun”, http://www.ro-ua-md.net/secretariatul-tehnic-comun-stc/, accesat la 10.09.2023.

59. România-Ucraina-Republica Moldova, Program de Cooperare Transfrontalieră, „Proiecte contractate”, http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/proiecte-contractate/, accesat la 26.08.2023.

60. South EU Neighbours, „SIGMA”, https://south.euneighbours.eu/project/sigma/, accesat la 03.05.2023.

61. United Nation Comtrade Database, „Trade Data”, https://comtradeplus.un.org/TradeFlow?Frequency=A&Flows=X&CommodityCodes=TOTAL&Partners=804&Reporters=642&period=2022&AggregateBy=none&BreakdownMode=plus, accesat la 15.08.2023.

62. Von der Leyen, Ursula, „A Union that strives for more. My agenda for Europe: Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024”, https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf, accesat la 11.09.2023.

Surse media:

1. Amos News, „Programul de Vecinătate România-Ucraina, în întârziere”, 04.11.2006, https://www.amosnews.ro/arhiva/programul-vecinatate-romania-ucraina-intarziere-11-04-2006, accesat la 19.08.2023.

2. Digi24, „România, relaţii tensionate cu Ucraina. Cel mai sensibil subiect, canalul Bîstroe”, 21.02.2014, https://www.digi24.ro/stiri/externe/mapamond/romania-relatii-tensionate-cu-ucraina-cel-mai-sensibil-subiect-canalul-bastroe-203858, accesat la 20.11.2022.

3. Nicolae, Andrei, „Cultură și Istorie”, 07.07.2023, https://www.activenews.ro/cultura-istorie/7-iulie-1997-22-de-ani-de-la-ratificarea-Tratatului-cu-Ucraina.-Prof.-Florin-Constantiniu-Pentru-prima-data-de-la-constituirea-Romaniei-Mari-un-guvern-roman-a-cedat-parti-ale-teritoriului-national-fara-a-fi-amenintat-cu-agresiunea-144496, accesat la 02.11.2022.

4. Observatory of Economic Complexity, „Ukraine-Romania”, https://oec.world/en/profile/bilateral-country/ukr/partner/rou?dynamicBilateralTradeSelector=year2014, accesat la 11.08.2023.

5. Portalul surselor de finanțare, „Cooperare transfrontalieră și transnațională: Phare CBC 2004 – 2006 – Romania – Ucraina”, 11.01.2007, https://www.finantare.ro/program-836-Cooperare-transfrontaliera-si-transnationala_-Phare-CBC-2004-_-2006-_-Romania-_-Ucraina.html, accesat la 20.08.2023.

6. Radio România, „Deschiderea unui nou punct de trecere a frontierei cu Ucraina, la Valea Vișeului”, 16.02.2015, https://www.rador.ro/2015/02/16/deschiderea-unui-nou-punct-de-trecere-a-frontierei-cu-ucraina-la-valea-viseului/, accesat la 11.09.2023.

7. Ruse, Liliana, „Relațiile România – Ucraina”, în Contributors, 22.02.2023, https://www.contributors.ro/relatiile-romania-ucraina/, accesat la 05.07.2023.

8. Turism Istoric, „Insula Șerpilor, un punct sensibil al relațiilor României cu Ucraina”, 06.04.2022, https://turismistoric.ro/insula-serpilor-un-punct-sensibil-al-relatiilor-romaniei-cu-ucraina-de-ce-a-fost-prima-cucerita-de-rusia/, accesat la 09.09.2023.

9. Uniunea Ucrainenilor din România, „Activitatea UUR”, https://uur.ro/activitate/, accesat la 11.09.2023.



ISBN: 978-606-37-2167-0